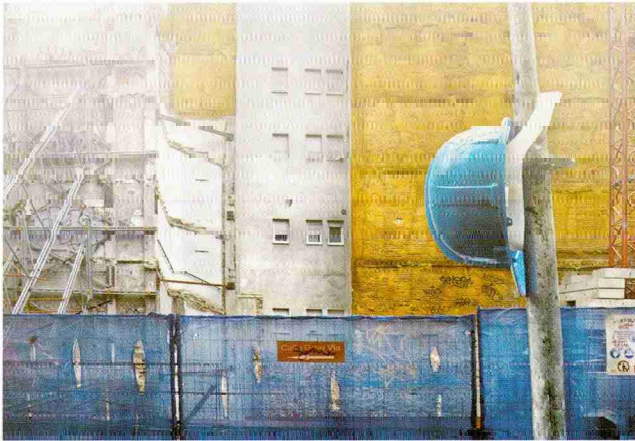


BIBLIOTHECA
IBERO-AMERICANA

VERVUERT

***Walther L. Bernecker / Diego Íñiguez Hernández /
Günther Maihold (eds.)***



¿Crisis? ¿Qué crisis?

España en busca de su camino

Walther L. Bernecker, Diego Íñiguez Hernández;
Günther Maihold (eds.)

¿Crisis? ¿Qué crisis?
España en busca de su camino



BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

Publicaciones del Instituto Ibero-Americano

Fundación Patrimonio Cultural Prusiano

Vol. 130

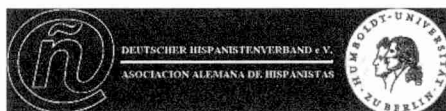
BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

Walther L. Bernecker; Diego Íñiguez Hernández;
Günther Maihold (eds.)

¿Crisis? ¿Qué crisis?
España en busca de su camino

Iberoamericana · Vervuert

2009



Publicación financiada con ayuda del Programa
de Cooperación Cultural «ProSpanien»

© Iberoamericana, 2009
Amor de Dios, 1 – E-28014 Madrid
Tel.: +34 91 429 35 22
Fax: +34 91 429 53 97

© Vervuert, 2009
Elisabethenstr. 3-9 – D-60594 Frankfurt am Main
Tel.: +49 69 597 46 17
Fax: +49 69 597 87 43

info@iberoamericanalibros.com
www.ibero-americana.net

ISSN 0067-8015
ISBN 978-848489-499-5
ISBN 978-3-86527-523-3

Reservados todos los derechos
Diseño de la cubierta: Michael Ackermann
Foto de cubierta: © L. Arturo Cardoza Cabrera, 2009

Este libro está impreso íntegramente en papel ecológico blanqueado sin cloro
Depósito legal M-43121-2009
Impreso en España

Índice

<i>Walther L. Bernecker / Diego Íñiguez Hernández / Günther Maihold</i>	
Introducción	7

I. LA CRISIS Y EL CONSENSO NACIONAL: ¿NUEVAS BASES PARA LA CONVIVENCIA?

<i>Walther L. Bernecker</i>	
¿Qué mantiene unida a España? Esfuerzos de integración y síntomas de desintegración en la España de hoy	21
<i>Antonio Elorza</i>	
España: identidades y opinión pública	53
<i>Diego Íñiguez Hernández</i>	
¿Crisis o continuidad en la política judicial?	71

II. LA REDEFINICIÓN DE LOS ACTORES EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

<i>Ángel Estrada</i>	
Crisis económica y factores estructurales en España	111
<i>Miguel Ángel Presno Linera</i>	
La evolución del sistema de partidos en España: del reconocimiento constitucional a la institucionalización del partido gobernante como «príncipe moderno»	133
<i>Ludger Mees</i>	
Visión y gestión. El nacionalismo vasco democrático 1998-2009	161
<i>Víctor Urrutia</i>	
El ¿cambiante? papel de la Iglesia	207

III. ESPACIOS DE CRISIS, ESPACIOS DE CONSENSO, ESPACIOS DE CONVIVENCIA

Elena Hernández Sandoica

La crisis de la universidad 237

Axel Kreienbrink

Las políticas migratorias en tiempos de crisis económica 273

Günther Maihold«¿Por qué no te callas?»: el debate sobre la acción
exterior de España 295

LOS AUTORES 317

Walther L. Bernecker
Diego Íñiguez Hernández
Günther Maihold

Introducción

«Se acabó la fiesta», titulaba el periódico *El País* un editorial en el verano de 2008, cuando empezaba a reducirse el crecimiento económico desde una tasa perceptiblemente superior a la media europea hasta una cercana a las de los demás países de la Unión. Para algunos analistas, España ha llegado a un punto en su proceso de convergencia europea que le dificultará, en el futuro, crecer a tasas superiores al 2 o 3%, lo que supone una nueva realidad difícil de asimilar para un país que se había acostumbrado a tasas de crecimiento superiores. Otros, en el contexto de la crisis internacional desatada en 2008, advierten que resulta complicado distinguir qué parte de la crisis en España refleja la internacional, cuál es propia y si ésta había empezado antes como consecuencia del agotamiento de un modelo de crecimiento con un peso excesivo del sector inmobiliario. El incremento del déficit exterior, cercano al 10% del PIB, parece confirmar que el país se enfrenta a un momento de transición en su modelo económico.

El discurso de la crisis

El fenómeno de la crisis se refiere esencialmente al campo de las percepciones, sean éstas sociales o individuales. El semanario *The Economist* aludía a esta variabilidad subjetiva cuando, en julio de 2008, tituló un reportaje sobre España «¿Crisis? ¿Qué crisis?»,¹ en referencia a la reticencia del Gobierno a utilizar el término para describir la evolución económica del país. La dificultad de los actores políticos y económicos para reconocer una situación de crisis suele reflejar su afán de mantener la calma y el control sobre los procesos políticos; declararla o aceptarla obliga a reaccionar de manera excepcional, con urgencia. Sin embargo, el término «crisis» se utiliza de modo inflacionario; cuando es

1 Cf. el título del reporte del 3 de julio de 2008 de la revista *The Economist*.

relevante requiere una adjetivación que matice su carácter sobrevenido y su profundidad. Científicamente hablando, una crisis representa un momento en que «suceso y estructura» aparecen interconectados, íntimamente ligados. Para el observador analítico son situaciones predilectas, que permiten explicar un cambio dramático o reinterpretar desde la «crisis» los sucesos anteriores.

¿Qué representa una crisis?

—Desde un punto de vista *temporal*, puede concebirse como el momento agudo de una situación de cambio o como la erosión inadvertida de los fundamentos establecidos.

—Desde una perspectiva *discursiva*, por su tono alarmante, el término es principalmente un efecto de la «retórica de la crisis», obedece al interés de quien trata de dramatizar el momento.

—Desde una perspectiva *analítica*, la crisis es una situación en la que se manifiestan los resultados de una perspectiva retro-pronóstica, a partir de la cual se asigna una calidad causal a lo que sucede a continuación del momento crítico.

—Desde una perspectiva *decisionista*, se trata de un momento excepcional: requiere unas resoluciones (todavía no adoptadas) y un cambio que inviertan la situación.

Para Reinhart Koselleck (1982: 625 y ss.), la «crisis» representa un concepto reflexivo, que no sólo configura de una forma nueva los cambios históricos intensos, sino que los ubica en un contexto más general y permite establecer unos patrones de narración histórica con un elevado nivel de verosimilitud. En principio, una «crisis» abre una brecha entre experiencia y expectativa e implica la pérdida de seguridades estructurales y el impacto de lo contingente (Scholten 2007). El presente, interpretado ahora como precario, pasa a situarse en un marco temporal más amplio, que puede abarcar los elementos centrales del «sistema» o únicamente algunos referentes simbólicos o discursivos en la percepción individual y colectiva. Será preciso, pues, dimensionar su alcance, para poder captar, de esta manera, no solamente la construcción del escenario de la crisis, sino también la conciencia de la propia crisis, como ámbito diferenciado.

La conciencia de crisis es, en consecuencia, más allá de su efecto representativo, el resultado de una construcción de la realidad por medio

de prácticas discursivas y comunicativas. Referirse a una crisis supone una explicación del pasado y el presente, pero también plantearse preguntas sobre el futuro. Que el concepto de «crisis» se asocie a una cierta urgencia para actuar y a una situación con alternativas reducidas para la resolución de la situación considerada «crítica» (Koselleck 2006: 207) abre a los actores centrales la perspectiva de la dimensión «decisionista» de la crisis.

Crisis en el contexto de la (pos)crispación

La situación de crisis a la que se enfrenta España llegó abiertamente al país en el transcurso del año 2008, un año electoral que debía decidir el derrotero futuro después de una legislatura caracterizada por un alto nivel de polarización entre las fuerzas políticas, los actores de la sociedad civil y los diferentes medios masivos de comunicación (Bernecker/Maihold 2007). La expectativa de que las elecciones del 9 de marzo de 2008 podían llevar al país hacia aguas más tranquilas en términos de la convivencia social y política no se ha satisfecho. La crisis alimenta una inquietud: si el país, y sus dirigentes, serán capaces de asumir los retos del futuro, abrir el necesario debate sobre los objetivos nacionales y el modo de enfrentarse a las nuevas condiciones evitando fracturas sociales y manteniendo el rumbo en el contexto competitivo de la globalización. La experiencia vivida durante la legislatura de 2004 a 2008, como consecuencia de la «estrategia de la crispación», hace que la opinión pública se sienta «permanentemente al borde del abismo, como si el país se encontrase en una encrucijada en la que se jugara su propia supervivencia», es decir, «una percepción artificial de alarma social» (Fundación Alternativas 2007: 13). Este estado de ánimo no facilita un debate sereno sobre el alcance de la crisis, el modo de salir de ella y el alcance de las reformas precisas en el modelo socioeconómico español. La celebración de unas elecciones generales no bastó para superar la fuerte polarización política. En marzo de 2008, los dos principales partidos, PSOE y PP, crecieron en número de votos y en número de escaños, de manera que entre ambos sumaron el 84% de los sufragios (frente al 80% de 2004) y el 92% de los escaños (frente al 89% de la anterior legislatura) (Fundación Alternativas 2008: 51), lo que ha tenido, como consecuencia, un incremento del carácter bipartidista del sistema político. Y son precisamente los beneficiarios de esta polarización los llamados a inducir un deba-

te social amplio sobre el futuro del país para facilitar el consenso, una paradoja que estos actores no han asumido en la fase postelectoral. Las declaraciones del ex presidente del Gobierno, José María Aznar, para quien España ha vuelto a los «viejos tiempos», al ser la «generadora del desempleo en Europa», y «no va a salir de esta crisis con mayores dosis de socialismo simpático»,² indican una disposición todavía insuficiente para iniciar una «dinámica de la poscrispación».

España ante la crisis

Los problemas de fondo de la economía española, que la crisis financiera ha puesto de manifiesto, se han percibido de manera muy diferente en el tiempo transcurrido desde los primeros síntomas internacionales. La desaceleración, llegada a España en plena campaña electoral, tardó en aceptarse como un problema mayor: se trataba de un bache coyuntural que pronto sería rectificado, ya que la economía del país había demostrado ser suficientemente fuerte y vigorosa y podía impedir unos mayores efectos negativos. España sólo se encontraba *ante* una crisis que no iba a ser propia, sino un efecto tangencial de sucesos externos. De esta forma, la economía, que hasta ese momento no había figurado entre las preocupaciones de la oposición, no tuvo un gran impacto en el momento de las elecciones.

Sin embargo, la evolución de los indicadores económicos no tardó en revelar que la situación era más que pasajera. El Gobierno admitió que tendría que gobernar «con el viento de cara; en la que no habrá apenas libertad de agenda, sino aquélla directamente relacionada con los problemas: con una crisis económica de la que todavía no se puede apuntar con certeza su naturaleza, profundidad y extensión. La economía condicionará las reformas pendientes y el uso del superávit» (Fundación Alternativas 2008: 28). Su presidente adoptó medidas de urgencia y cambió su gabinete en abril de 2009, sustituyendo al ministro que hasta las elecciones de 2008 aparecía como el garante de una gestión económica fiable, el ex comisario europeo Pedro Solbes. A partir de este momento resultó claramente perceptible que España se encontraba plenamente *en* la crisis y que el Gobierno debía reaccionar contundentemente frente a una recesión profunda.

2 Cf. <http://www.finanzas.com/noticias/economia/2008-10-30/58121_aznar-espana-salir-crisis-dosis.html> (último acceso: 29-VII-09).

Con el agravamiento de la situación económica y especialmente el del déficit exterior, se han complicado también las posiciones internacional y europea del país. La Comisión Europea estima que, en 2010, la tasa de paro podría alcanzar en España el 20,5%, una cifra muy superior al promedio europeo. Otro tanto ocurre con el límite del 3% en el déficit público establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: para el conjunto de la Unión se situaría en el 6% para 2010 y en el 7,3% para el año siguiente, mientras España figura entre los países con más dificultades, con una previsión del 8,6% y el 9,8% respectivamente, que hará precisa una revisión de los estabilizadores automáticos contenidos en el Pacto. En términos interiores, la profundidad de la crisis (Velarde Fuertes 2009) obliga a revisar un modelo de desarrollo muy centrado hasta ahora en los sectores de la construcción y del turismo. El debate se sitúa así ante elementos más amplios del sistema económico y refleja que, más allá de los sucesos externos que dieron lugar al inicio de la crisis, la realidad es la de una España *en crisis*, obligada a asumir una política de reformas sustanciales.

La crisis económica

En el momento de dar a la imprenta los textos del congreso internacional celebrado en la primavera de 2009 en la Stiftung Wissenschaft und Politik de Berlín, la evolución de la crisis económica tiene un alcance diferente en los sectores fundamentales para la economía española. La contracción en la construcción, que en diez años había pasado de un 5% a un 13% del PIB, ha provocado un fuerte crecimiento del desempleo —la cifra de paro se ha doblado en un tiempo sorprendentemente breve— y despertó inicialmente algunas inquietudes sobre el sector financiero. Pero los análisis críticos con un modelo de desarrollo muy dependiente de la construcción, frecuentes hasta el estallido de la crisis en la prensa económica anglosajona, se han visto matizados ahora por las alabanzas a la solidez del modelo bancario español, que lejos de derrumbarse está aprovechando la crisis internacional para comprar bancos en el Reino Unido y los EE. UU. Pese a ello, se han reducido bruscamente la oferta de financiación y los proyectos de construcción, y han suspendido pagos algunas inmobiliarias. La limitada transparencia del mercado inmobiliario hace difícil estimar la bajada real de los precios de la vivienda, pero se advierte una dismi-

nución de las ventas que afecta con especial intensidad a la segunda vivienda en la costa —en parte, como consecuencia de la depreciación de la libra esterlina—. La morosidad, en cambio, no crece en los niveles de los mercados norteamericano o británico y los bancos parecen capaces de contener la crisis, retener el suelo no construido y gestionar los nuevos *stocks* de vivienda mediante canales de venta propios o el desarrollo de parques de alquiler, que se verá facilitada cuando se promulgue la nueva regulación, muy esperada, de los arrendamientos y los desahucios.

El otro sector relevante en el crecimiento español, el turismo, que hasta la fecha venía desarrollándose con cierta independencia de los ciclos coyunturales, muestra un descenso en el número de entradas, pero sin consecuencias apreciables sobre los ingresos: la inseguridad en otras zonas del mundo y los usos turísticos mantienen una demanda vigorosa, en medio de una crisis que afecta a casi todos los países emisores. Simultáneamente, España se propone diversificar y renovar su oferta.

El diferencial de inflación de España respecto a la Unión Europea se ha mantenido en un nivel bastante bajo durante este tiempo, pero ha vuelto el déficit a las cuentas públicas como consecuencia de la acción anticíclica del Gobierno mediante inversiones públicas en equipamientos y gasto social. No es seguro que las primeras medidas —subvenciones directas a través del «cheque fiscal» de cuatrocientos euros, posibilidad de ampliar el plazo para pagar las hipotecas, medidas para la financiación de vivienda protegida— sean suficientes para enfrentarse a la recesión. El Gobierno ha anunciado también que no se congelarán los sueldos de los funcionarios ni las pensiones, y que se esforzará por mantener un amplio acuerdo social que ahuyente una espiral de presión salarial que eleve los precios y pueda provocar más desempleo. Por otra parte, las obligaciones derivadas de los nuevos estatutos de autonomía han vuelto a abrir una negociación complicada —como todo en el sistema autonómico— que se suma al debate en torno al desarrollo de la Ley de la Dependencia. El gasto en infraestructuras puede privilegiar a unas zonas frente a otras en función de las opciones políticas, lo que supone una cierta maduración del sistema político español, que se hace menos ideológico y se concentra más en el reparto regional de los recursos. Se ha cifrado en torno al 1,5% del PIB el conjunto de la presión de todas estas obligaciones.

El Gobierno asegura que seguirá aplicando políticas sociales anticíclicas para proteger a los desempleados y, en general, a las clases medias; recuerda que se ha multiplicado por tres la inversión en investigación, desarrollo e innovación desde 2004; y prepara un esfuerzo articulado para impulsar nuevos sectores que faciliten un cambio en el patrón de crecimiento y lo hagan más sostenible, una vez terminado un *boom* de la construcción del que todo el mundo creía estarse beneficiando. La oposición denuncia que no se impulsan unas *reformas necesarias* cuyo contenido no precisa y critica implacablemente la que considera inactividad o ineficacia del Gobierno, al que responsabiliza de una crisis de la que espera que le devuelva el poder como una breva madura.

Las estrategias gubernamentales para controlar la crisis parecen extenderse también a la política de inmigración. Entre los más de cuatro millones de desempleados registrados en el segundo trimestre de 2009 (4.137.500 según la Encuesta de Población Activa), el 28% eran extranjeros. El Gobierno ha adoptado algunas medidas restrictivas de la contratación en los países de origen y programas de ayuda al retorno, con el fin de desincentivar nuevos procesos migratorios y fomentar el retorno voluntario de trabajadores extranjeros, pero los datos no muestran una reacción de volumen apreciable.

La política interior y la transformación de los actores políticos

El Gobierno socialista ganó las elecciones generales de 2008 con un 43,85% de los votos y 169 diputados (5 más que en la legislatura anterior). Su adversario político, el PP, también ganó escaños, resolvió con rapidez y aparente acuerdo interno la crisis desencadenada tras la nueva derrota electoral y se concentró desde un momento temprano en acusar al Gobierno de inactividad legislativa y una reacción tardía e insuficiente a la crisis económica. Aunque la tensión política de la legislatura anterior parecía haberse relajado en comparación con los tiempos más duros de la *estrategia de la crispación*, el Gobierno encuentra algunas dificultades para mantener en el Congreso el apoyo mayoritario de que gozó casi permanentemente en la etapa anterior y los episodios de corrupción investigados policial y judicialmente pudieran devolver a la política a una nueva modalidad de la crispación vivida en la legislatura previa.

Los actores políticos se enfrentan a la crisis económica, con la mirada puesta en las elecciones de 2012, atentos a mantener la movilización de sus propias filas. El Gobierno, por un lado, no quiere verse sobrepasado en su atención al gasto social por IU o ERC, ambas sumidas en una crisis de diversa intensidad y unidas al socio regional del PSOE en el gobierno de coalición en Cataluña. Por otro, se enfrenta a la presión de CiU y el PP, que abogan por la reducción de los impuestos y un ajuste del gasto público —no sin contradicciones en los ámbitos autonómicos y locales donde gobiernan— en un contexto en que las CC. AA. tienen ya una parte muy considerable en el gasto y la paralización de la construcción y la venta de pisos ha subrayado la crisis de las finanzas locales—. A lo largo del verano de 2008, dos episodios suscitaron nueva inquietud: una huelga del transporte por carretera que se presentó como el espectro del desabastecimiento y las nuevas manifestaciones del problema interregional en torno al agua.

Los resultados de las elecciones regionales de marzo de 2009 en Galicia y el País Vasco han tenido efectos muy relevantes también en el ámbito nacional. La victoria del PP en Galicia consolidó a la dirección nacional del partido en un momento de fuerte presión por las investigaciones judiciales en torno a una trama de corrupción que ha llevado a la imputación de cargos públicos y cuadros. La derrota de los partidos nacionalistas en el País Vasco y la formación de un Gobierno minoritario del Partido Socialista, con apoyo externo del PP, ha abierto una muy interesante colaboración entre ambas fuerzas en un terreno de enorme valor simbólico, pero ha privado al PSOE del voto de los diputados del PNV en el Congreso, que por su regularidad y su número —el de los que le faltan para la mayoría absoluta— suponían un respaldo muy importante y le obligan ahora a reunir penosamente el de los pequeños grupos parlamentarios restantes: ERC, Coalición Canaria, IU, UPN y otros con un solo parlamentario. El Gobierno ha sufrido pequeñas derrotas en el Senado, más simbólicas que sustanciales, pero que ponen de manifiesto el nuevo escenario parlamentario. Y se enfrenta a una negociación de los presupuestos para 2010 que, sin el apoyo del PNV, será harto más complicada que la de 2009.

En el primer año de la legislatura se han manifestado nuevas tensiones en torno a una reforma de la ley del aborto y las medidas anunciadas para definir más claramente la neutralidad del Estado en materia religiosa. El incremento del 0,5 al 0,7 del porcentaje del IPRF que

se puede destinar a la financiación de la Iglesia parecía haber moderado una oposición de la jerarquía religiosa al Gobierno socialista que había llevado incluso a algunos de sus dirigentes a tomar parte en manifestaciones contra él. Pero la oposición eclesial a estas reformas se anuncia vigorosa.

La agenda política podría verse afectada, en fin, por la apertura de nuevas oportunidades para reformas e iniciativas políticas que ayuden a superar bloqueos internos y problemas pendientes de la democracia española. Entre ellas cabe destacar:

- La reubicación política y las transformaciones internas en el nacionalismo vasco ante el fracaso, primero, de la iniciativa del referéndum y la derrota, después, en las elecciones autonómicas, que le han hecho dejar por primera vez el gobierno de la Comunidad Autónoma.

- El reinicio de la actividad de la banda terrorista ETA, aunque el recuperado acuerdo sobre el modo de enfrentarse a ella la aleja del lugar central en la agenda política.

- El debate pendiente sobre las bases y el concepto de la nación y de la «patria», que, planteado en términos menos ideológicos pudiera superar las identificaciones de «antipatriotismo» presentes en la situación actual.

- La descongelación de posiciones hostiles entre y con respecto a actores del debate público: es el caso, ya mencionado, de la jerarquía católica, pero también de las universidades —que se enfrentan a las reformas obligadas por el proceso de Bolonia— y los medios de comunicación, que sufren las consecuencias de una crisis económica que reduce sus ingresos, refuerza procesos derivados de la expansión de Internet y se enfrentan a procesos de ajustes de plantillas, fusiones y cambios relevantes en su marco.

- Las consecuencias políticas del cambio en la demografía y los valores de amplios estratos sociales de la sociedad.

- Las relaciones inter-partidarias y entre poderes del Estado —como ha puesto de manifiesto la crisis del sistema de gobierno del poder judicial desde finales de 2008 hasta mediados de 2009— como elementos esenciales para la convivencia de la sociedad española.

- La iniciativa del Gobierno de llamar a un pacto social que se había interpretado de dos formas diferentes: como un regreso a una cierta tradición socialdemócrata o como un intento de asegurar una paz social a la que parecen dirigirse diversas medidas en un marco de polí-

ticas anticíclicas (la decisión de no congelar los salarios de los funcionarios ni las pensiones o el acuerdo sobre la reforma de la legislación de extranjería). En julio de 2009 se han cerrado de manera abrupta las negociaciones, con duras críticas de sindicatos y el Gobierno a los negociadores empresariales: los primeros, por querer ganar ventaja de la crisis y el segundo porque ve en su actitud una muestra de colusión con la oposición política.

—En el mismo mes se ha logrado, sin embargo, un acuerdo en otro frente político de primer orden, el de la financiación autonómica.

Está abierto, en fin, el debate sobre un nuevo concepto de cooperación y entendimiento entre las fuerzas políticas y los actores sociales, especialmente necesario en un momento de crisis que no es solamente económica. En un país con una historia de éxito en su transformación política, social y económica a lo largo de treinta años —de los que se ha dicho que han sido una segunda edad de oro—, siguen siendo precisos muchos esfuerzos: queda mucho trabajo por delante.

El presente volumen recoge una selección de las aportaciones a este debate presentadas en la conferencia que tuvo lugar en abril de 2009 en la sede del Instituto Alemán para Política Internacional y de Seguridad (SWP), en Berlín.

Esta breve introducción concluye con unas palabras de agradecimiento. En primer lugar, para los participantes del congreso, por sus aportaciones y contribuciones que, reelaboradas después del congreso, forman ahora los capítulos del presente libro. El congreso contó con comentaristas que enriquecieron notablemente la discusión: la Dra. Birgit Aschmann, el Dr. Carlos Collado Seidel y el Sr. Armando García Schmidt.

Agradecemos su aportación a las instituciones que han contribuido financieramente a la realización del congreso y la publicación del libro: el Programa de Cooperación Cultural «ProSpanien» de la Embajada de España en Berlín, la Fundación Bertelsmann de Gütersloh, la Fundación Fritz und Maria Hofmann y la Fundación Dr. Alfred Vinz, ambas de la Universidad Erlangen-Nürnberg.

Por último, expresamos nuestro sincero agradecimiento a la Sra. Heidrun Kuka y la Sra. Bettina Naumann por su valiosa labor de corrección y sistematización de los manuscritos en el ordenador.

Agosto de 2009

Bibliografía

- BERNECKER, Walther L./MAIHOLD, Günther (eds.) (2007): *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007): *Informe sobre la Democracia en España 2007. La estrategia de la crispación*. Madrid: Fundación Alternativas (autores: Fernando Pedrós, Javier Ortiz y Guillermo Cordero).
- (2008): *Informe sobre la Democracia en España 2008. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso*. Madrid: Fundación Alternativas (autores: Iosu Latorre, Javier Ortiz y Zahira Panadero).
- KOSELLECK, Reinhart (1992): «Krise», en: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Stuttgart: Klett-Cotta, vol. 3, 617-650.
- KOSELLECK, Reinhart (2006): *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SCHOLTEN, Helga (2007): «Wahrnehmung und Krise», en: Scholten, Helga (ed.), *Die Wahrnehmung von Krisenphänomenen. Fallbeispiele von der Antike bis in die Neuzeit*. Köln: Böhlau, 5-11.
- VELARDE FUERTES, Juan (2009): «Retos de la economía española. Ante un momento decisivo de nuestra historia económica», en: FAES (ed.), *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 22, abril-junio, 67-97.

**I. La crisis y el consenso nacional:
¿nuevas bases para la convivencia?**

Walther L. Bernecker

¿Qué mantiene unida a España? Esfuerzos de integración y síntomas de desintegración en la España de hoy

Al contemplar el escenario político de España y el impacto de los enfrentamientos políticos sobre los medios de comunicación durante los últimos años, uno puede tener fácilmente la impresión de que el país ya se encontraba al filo de la desintegración social. Varios elementos permiten corroborar esta impresión. Lo más evidente son las tendencias centrífugas del País Vasco: el movimiento independentista ETA aspira a una secesión de España y el Partido Nacionalista Vasco (PNV), gobernante en el País Vasco entre 1979 y 2009, también persigue este objetivo, aunque de manera más solapada y mediante diferentes «planes de Estado libre». En Cataluña, forma parte de la coalición de gobierno un partido independentista y republicano, y el jefe socialista de gobierno en Barcelona tiene que hacer continuos esfuerzos por mantener a su socio dentro de la disciplina de la coalición. Mientras tanto, proyectos dirigidos contra Madrid encuentran cada vez más el apoyo de los partidos regionales nacionalistas de Galicia, y de vez en cuando también de otras regiones.

Además, se ha iniciado, desde hace algún tiempo, una «lucha por el agua» en la que las Comunidades Autónomas tratan de mantener los limitados recursos hídricos o desviarlos a su propio territorio. Prácticamente todas las distintas Comunidades Autónomas pelean entre sí, pero en muchas otras cuestiones se unen en contra de Madrid. La revisión de los Estatutos de Autonomía tiene como objetivo lograr el mayor número posible de competencias para la propia región y de esta manera disminuir el poder del gobierno central. Aliados y frentes pueden cambiar muy rápidamente, sobre todo cuando una Comunidad Autónoma tiene la impresión que otra recibe privilegios institucional o políticamente. En tal situación se hacen posibles alianzas entre gobiernos regionales formados por partidos que luchan implacablemente el uno contra el otro en el Parlamento central.

Fuerzas centrífugas y división social

Mariano Rajoy, presidente del Partido Popular (PP) y líder de la oposición, evocaba continuamente la imagen de una España en proceso de desintegración (*España se rompe*); acusaba al Gobierno socialista del presidente José Luis Rodríguez Zapatero (desde 2004) de no estar en condiciones de mantener el país unido; y alegaba que, en caso de llegar al gobierno, ejercería una política antiterrorista mucho más dura, acabaría con la continua expansión de las competencias de las Comunidades Autónomas, realzaría los aspectos comunes de España y, con todo esto, se opondría fuertemente a la amenaza de la desintegración.

Este contexto de extrema polarización política podía imponer la impresión de que el débil Gobierno central había perdido el control sobre las diversas fuerzas centrífugas del país. Y ello, por el hecho de que los partidos nacionalistas de las «regiones “históricas”», País Vasco y Cataluña, habían pasado por procesos de radicalización, que aunque marcadamente diferentes entre sí, tenían como común denominador el deseo de un desarrollo autónomo e independiente de Madrid. Este objetivo desencadenó intranquilidad en las restantes Comunidades Autónomas, ya que no estaban dispuestas a tolerar un «camino especial» de ambas regiones, que, consideraban, ya estaban privilegiadas de por sí en muchos aspectos.

En el primer «Informe sobre la Democracia en España» de la Fundación Alternativas del año 2007, el grupo investigador llegó a la conclusión de que en el período legislativo 2004-2008, la oposición conservadora desarrolló conscientemente una «estrategia de provocación y agresión continuas», es decir, una «estrategia de crispación», que afectó negativamente el funcionamiento de la democracia en muchos aspectos: por ejemplo, en términos de convivencia de los ciudadanos, ya que se habían hecho visibles tendencias de división social, y en lo relativo a la convivencia pacífica, ya que ponía en duda los valores y el consenso democráticos.

En épocas electorales, se aplican de vez en cuando estrategias de extrema tensión política, pero si éstas se aplican a lo largo de todo un período legislativo, entonces otros factores empiezan a jugar un papel importante además de los electorales. En estos casos es crucial la falta de aceptación de la voluntad de los electores por parte de los perdedores que cuestionan la legitimidad de los ganadores. Precisamente este

aspecto se manifestó al principio del período legislativo más conflictivo de la historia de la democracia española.¹ Los conservadores no admitieron el triunfo electoral de los socialistas del 14 de marzo de 2004, más bien negaron su legitimidad, y lo atribuyeron a la manipulación de los electores después de los atentados islamistas del 11 de marzo. En los años siguientes, se trataba de llevar la crítica al Gobierno de la tribuna parlamentaria a los medios de comunicación y a la calle, y de esta manera dar la impresión de que las protestas en contra de la política del Gobierno partían de la sociedad misma. En términos de una clara alternativa, la oposición se mostró implacable en relación con los asuntos de Estado, especialmente los que atañen a la lucha antiterrorista, a la estructura territorial del Estado y a las relaciones exteriores: una percepción (artificial) de presunta desintegración social debía penetrar en la conciencia de los ciudadanos.

Debido a la agresiva y continua presión de la derecha, la sociedad española se dividió en dos bandos, lo que no parecía ser un buen augurio para el futuro de la democracia. El Gobierno conducía al país —en la versión apocalíptica del PP— a la «disolución de la democracia». El aspecto esencial de la estrategia de crispación estaba en el campo de la estructura territorial del Estado, especialmente en la reforma del Estatuto catalán de autonomía y en el llamado «proceso de paz» del País Vasco, que bajo los anteriores gobiernos habían quedado al margen de la polémica partidista, ya que se trataba de temas «transversales» que se escapaban a la habitual antinomia derecha/izquierda. Naturalmente, los conservadores negaron y siguen negando haber aplicado una deliberada «estrategia» de crispación. Según ellos, sólo se habían opuesto al proyecto «radical» de los socialistas, que había roto los acuerdos originales de la época de la transición y destruido las estrategias de consenso de aquella fase.

La política territorial y autonómica fue particularmente controvertida. Varias Comunidades Autónomas negociaron nuevos estatutos de Autonomía en el período legislativo 2004-2008. El proceso de reformas, iniciado por Cataluña, desató una viva polémica, en tanto que se trataba de reconocer a los catalanes como una «nación» e incluir este concepto en el nuevo Estatuto de Autonomía. Finalmente, Cataluña

1 Sobre las diferentes áreas políticas en las fases más intensas de la «crispación», cf. Bernecker/Maihold 2007.

sólo consiguió su reconocimiento como «nación» de forma indirecta y únicamente en el preámbulo del Estatuto (jurídicamente irrelevante). Sin embargo, el PP acusó a Zapatero de destruir la «unidad de España» con sus numerosas concesiones a los nacionalismos periféricos; se volvió a escuchar que el país «se rompía».

En la elaboración de los nuevos estatutos de autonomía, el principal objetivo del PP era combatir el Estatuto catalán —incluso se recurrió al Tribunal Constitucional—, mientras que regulaciones similares en la reforma de otros estatutos recibieron la aprobación parlamentaria de la oposición. Un examen de los procesos legislativos permite evaluar cuán significativos se han vuelto entretanto los estatutos de autonomía y la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas: en el Parlamento español se votan hoy día sólo el 9% de todas las leyes del país; el 91% se aprueba en los parlamentos de las Comunidades Autónomas; la Administración Central del Estado cuenta con 500.000 empleados y funcionarios; y las autoridades de las Comunidades Autónomas tienen más de 1,5 millones.²

En los últimos años, otra polémica de política territorial ha dividido aún más a los españoles: la que atañe al acceso al agua. Este problema vino a sumarse y a avivar el debate de los nuevos estatutos de autonomía (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, Castilla-León), en el que las distintas Comunidades Autónomas defendieron cada una su punto de vista: «Mi río me pertenece a mí, todos los demás ríos son de todos» —y no estuvieron dispuestas a permitir el acceso a los recursos de agua a una comunidad vecina—. En esta «guerra del agua», que estalló en 2007, los frentes podían discurrir por líneas muy diferentes a las de la política central. De esta manera, podían enfrentarse dos Comunidades Autónomas regidas por el mismo partido (PP o PSOE), con la misma intensidad con la que conservadores y socialistas trabajaban en conjunto en una comunidad cuando se trataba de disponer del agua de la comunidad vecina (independientemente de lealtades partidistas). El debate se producía, pues, por encima de los partidos: Castilla-La Mancha y Aragón se volvieron con vehemencia contra Valencia, Valencia a su vez contra Cataluña y Andalucía, y Andalucía contra Extremadura... Sólo las

2 Acerca del desarrollo del Estado de las Autonomías en 2004-2008, cf. la aportación de Hildenbrand Scheid 2008.

Baleares se mantuvieron al margen del asunto, porque no tenían que compartir el agua (potable) con otras comunidades.³

Seguramente es posible afirmar que España es, en comparación con otros países, un Estado nacional mucho menos unificado que Francia o Alemania.⁴ En un país en que suscita más adhesión la selección de fútbol que la bandera nacional, apenas existen políticas de Estado basadas en acuerdos permanentes de las principales fuerzas políticas; si bien la política exterior ha cambiado, en los últimos lustros, con el Gobierno de turno, no está bien definido ni siquiera el concepto básico, el de interés nacional; tampoco hay políticas de Estado en justicia, descentralización o educación, por mencionar sólo tres áreas vitales en la vida del país.

El 9 de marzo de 2008 marcó el final de cuatro años de permanente campaña electoral. La primera legislatura de Zapatero se caracterizó por una división política y polarización del país como nunca antes había existido en los 30 años de democracia. Contemporáneos prudentes, como el demócrata-cristiano catalán Josep Antoni Duran i Lleida, veían en la contraposición política una continuación de las históricas «dos Españas». Con esta expresión se designa comúnmente a la confrontación de la década de 1930, que desembocó en la Guerra Civil. Tampoco en aquel entonces habían sido posibles compromisos entre los campos ideológicos: el único objetivo era destruir al otro.

Acercamientos políticos y regreso al centro

En la última sesión del Congreso de los Diputados antes de su disolución, a finales de 2007, su presidente, el socialista Manuel Marín, advirtió de forma explícita que no se podía continuar envenenando la atmósfera política en el próximo período legislativo: «La sociedad no soportará de nuevo un período legislativo tan rudo». El estilo político debía cambiar, los españoles constantemente habían «sucumbido a la tentación, de ser iconoclastas y comportarse como Caín»; debían volver a la actitud de entendimiento de la Transición.

A principios de 2008, la campaña electoral del PSOE estuvo dominada por un regreso a una posición centrista. Los socialistas evitaron conscientemente temas polémicos como el aborto, la eutanasia y la relación entre el Estado y la Iglesia; en cambio, recalcaron aspectos

3 Sobre usos y conflictos en el espacio geográfico, cf. Breuer 2008.

4 Para los siguientes argumentos, cf. Molines 2009.

como el continuo crecimiento económico, seguridad en la sociedad y moderación en la política, o sea, temas que unían y no separaban.

También los conservadores se moderaron: los dos principales referentes de la oposición al Gobierno, Ángel Acebes y Eduardo Zaplana, quienes durante años habían transmitido en el Congreso de los Diputados (y fuera de él) la imagen de un PP que atacaba sin piedad, fueron relegados a un segundo plano durante la campaña electoral; el candidato Mariano Rajoy se distanció de la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT), que se había manifestado especialmente agresiva contra la política antiterrorista del Gobierno; todos los eslóganes y actuaciones de la campaña electoral debían sugerir solidez e infundir confianza.

Que en la sociedad prevalecían el deseo de moderación y el anhelo de acercarse a una posición centralizada, se pudo ver en el voto de la población española en las elecciones parlamentarias del 9 de marzo de 2008. Los partidos nacionalistas, que en los últimos años habían vivido un proceso de radicalización, como el PNV en el País Vasco y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en Cataluña, y que abogaban abiertamente por la independencia de su territorio, fueron claramente castigados por los electores. El PNV tuvo (en comparación con 2004) alrededor de 117.000 votos menos; ERC descendió aún más y se quedó en 356.000 votos. El mensaje del electorado fue alto y claro: no estaba dispuesto a recompensar las reivindicaciones extremistas de independencia. La mayor parte de los votos que perdieron los nacionalistas fueron a parar a los socialistas.

El sensacional triunfo de los socialistas en el País Vasco y Cataluña se debió al rechazo por el electorado del nacionalismo radical en ambas regiones y a su aversión hacia el PP. Probablemente, ambos enfoques explicativos son válidos, pero además se puede señalar que los socialistas regionales representan —mucho más que otros partidos— la «identidad» de muchos vascos y catalanes, que tienen una lealtad dual y repartida. En ambas regiones, los socialistas abogan vehementemente por la profundización del Estado de las Autonomías; pero al mismo tiempo, no dejan lugar a dudas en cuanto a su lealtad a la Constitución y a España.

Sin embargo, las últimas encuestas indican que la sociedad vasca no está cada vez más dividida ni se dirige hacia el separatismo. A finales de 2008, el *Euskobarómetro* publicó los resultados más recientes:

casi el 50% de los vascos apoya una «gran coalición» de los socialistas del PSE y de los nacionalistas del PNV. Tal alianza hubiera significado un alejamiento definitivo de la política de bloques «confrontados» y del ciclo nacionalista, que tuvo su comienzo en 1998 con la firma del «Acuerdo de Lizarra-Garazi» con los nacionalistas radicales. Una coalición entre socialistas y nacionalistas en el País Vasco hubiera significado el retorno a una posición centripeta; las reivindicaciones de independencia hubieran dejado de formar parte por mucho tiempo del programa de los gobiernos vascos.⁵ Independientemente del hecho de que en el País Vasco tal coalición no se realizó, pese a que casi la mitad de los vascos estaría a favor, pone claramente de manifiesto que las fuerzas desintegradoras no tienen mayoría en la región políticamente más problemática de España.⁶

La «crispación» de los últimos años ha cambiado no sólo el clima político, sino también la cultura política y los estándares de convivencia social. Obviamente, también ha dado lugar a un fortalecimiento de los polos del espectro político y ha contribuido a la desarticulación del centro; la tendencia hacia un sistema bipartidista es evidente. Sin embargo, tanto la campaña electoral del 2008, con sus formas mucho más moderadas, como los resultados de las elecciones nacionales y la agitación política en el PP como consecuencia de la derrota electoral, alimentan la esperanza de que la agresiva polarización de los últimos años no siga. A los principales partidos les ha quedado claro que la confrontación radical tiene un alto precio y que no aporta votos. La renovación de los equipos en el PP durante el año 2008 y el giro del partido conservador hacia el centro alimentan la expectativa de que la crispación no sea una condición permanente de la política española.

Cuatro meses después de las elecciones y después de que los líderes de los dos grandes partidos fueran confirmados en sus posiciones, parecía haber llegado el momento de un acercamiento político. Tanto Zapatero como Rajoy eran conscientes de que la atmósfera envenenada de los últimos cuatro años entre los dos principales partidos no se

5 «La mitad de los vascos apoya una alianza entre PNV y PSE frente a la política de bloques», en: *El País*, 20-XII-2008, 14.

6 Tras las elecciones vascas a principios de marzo de 2008, los socialistas formaron un gobierno en minoría con Patxi López como *lehendakari* y tolerado por el PP en el Parlamento vasco. Los dos partidos no nacionalistas han concluido un Pacto cuya duración prevista es toda la legislatura.

podía sostener; la democracia y las instituciones sufrían demasiado. Especialmente para los conservadores, esto significaba que tenían que acabar con su política de «tierra quemada» y regresar a ser una oposición responsable. A finales de julio de 2008, los dos líderes concluyeron un «Pacto de Estado» sobre cuestiones fundamentales que afectan al país. En la política antiterrorista, se acordaron cinco puntos: cooperación de los demócratas, confianza en los recursos del Estado de derecho, apoyo a las víctimas de ETA, cooperación internacional y rechazo de un precio «político» por un eventual fin de los asesinatos. La sabia decisión de los votantes unió a los dirigentes de los partidos y, por tanto, generó un acercamiento entre ellos que en los cuatro años anteriores había parecido imposible. El caso español desmiente, pues, a los escépticos que le atribuyen ninguna o sólo poca importancia al voto «formal», emitido cada par de años por los votantes, en el funcionamiento y la calidad de la democracia

Sobre la regulación de conflictos sociales

Los ejemplos, presentados hasta aquí, de tensiones políticas y de esfuerzos por volver a reencontrarse ponen de manifiesto que el país se encuentra ante toda una serie de retos enormes en cuanto a su capacidad integradora; pero, según parece, también dispone de importantes potenciales de integración. Esto es válido sobre todo para las últimas décadas, cuando la tantas veces alabada transición de la longeva dictadura franquista a una monarquía liberal y democrática puede ser caracterizada de modelo exitoso, entretanto ya histórico. Ahora bien, si se contempla de manera más detenida la realidad sociopolítica de España, pronto se advierte que la desintegración social y política representa un peligro continuamente presente, y que la integración de la sociedad es bastante precaria en más de un sentido. El caso español muestra también que la integración social no se da por sí misma, sino que tiene que ser «construida» una y otra vez (cf. Imbusch 2008). Además, España tiene una cultura de debate muy desarrollada, con tonos decididamente agresivos, que sobrepasan a veces los límites del buen gusto y permiten ver una «cultura» política poco desarrollada, pero que es asimismo una crítica «inmanente», a través de la cual los dirigentes se reprochan recíprocamente haber abandonado principios y normas, cuya validez legítima reconocen de manera implícita en el reproche.

Pero mientras la forma dominante de conflicto de la ciudadanía democrática sea la de la crítica «inmanente», en esta permanente discusión pública tiene lugar, al mismo tiempo, un refuerzo indirecto de las normas y de los valores comunes (cf. Dubiel 1997).

En una sociedad moderna como la española no se puede esperar que la cohesión social surja únicamente de una esfera normativa y armoniosa de concepciones compartidas de valor. Muy al contrario, las teorías sociales sobre integración y desintegración de sociedades han reforzado las dudas con respecto a la capacidad integradora de sociedades organizadas en Estados nacionales.

Ni la solidaridad, ni el orden legítimo y un horizonte de valores compartido y obligatorio para todos pueden promover la necesaria integración, sino ésta surge ante todo de procedimientos deliberativos y discursos, de principios diferenciados y conflictos (Imbusch/Rucht 2005).

En la democracia, los debates sociales no han disminuido, sino que han aumentado. Su «superación» no se logra intentando conseguir un consenso armonioso de posiciones en conflicto —ya que, en muchos casos, aboca al fracaso—, sino por medio del «procesamiento» de los conflictos.⁷ A fin de cuentas, así se consigue y garantiza la estabilidad social, y hasta el momento los puntos de vista contradictorios han podido reunirse en un *modus vivendi* (todavía) aceptable para todos los involucrados. Hoy, ya no se habla del utopismo clásico de las teorías sociales que postulan unidad y armonía, sino mucho más de los modos de ordenamiento desarrollados por las sociedades modernas mismas para regular sus tensiones inherentes. «Regular» tensiones y conflictos no significa solucionarlos, sino llegar a una situación «aguantable» para todos los interesados; esta situación implica «que el orden social facilit[e] a todos los grupos y fuerzas sociales las condiciones para poder representar sus intereses y de competir por ellos, aunque sea en claro desacuerdo» (Sander/Heitmeyer 1997: 455).

Las teorías sociales recientes no parten del supuesto de que las sociedades modernas y multiétnicas estén cohesionadas en primer lugar a través de una integración cultural y normativa —es decir, creando homogeneidad cultural y acuerdo político—. Ven más bien en la existencia de múltiples conflictos el «estado normal» de una sociedad. Para

7 En la teoría sistémica de Luhmann (1987), el enfoque central no va dirigido a la solución de conflictos, sino a «procesarlos».

que estas sociedades se mantengan unidas, se necesita ante todo una regulación exitosa de los conflictos. Pero esta regulación no tiene por meta conducir las diferencias sociales y políticas a un estado armonioso de distensión y equilibrio, sino que se entiende como un estado duradero cuya función es la de ser un modo de integración de las sociedades modernas (*ibid.*). Por lo tanto, la cohesión de una sociedad moderna como la española no se mide según cómo se armonicen sus conflictos, sino cómo se regulan. Helmut Dubiel afirma que la cohesión social no se establece superando contradicciones y conflictos, sino «civilizándolos», por lo que es posible considerar el conflicto como un modo positivo de integración. Las regulaciones conflictivas mantienen unidas, en cierta manera, a las sociedades. La permanente polémica de una sociedad democrática fomenta, como diferencia «escenificada», la cohesión, llevando a una «civilización» de los conflictos. Ya Georg Simmel afirmaba que las sociedades modernas a fin de cuentas se mantienen unidas por «conflictos limitados». En la medida en que los actores políticos debaten sobre la meta de sus sociedades, son al mismo tiempo miembros de estas sociedades. Por lo tanto, los conflictos sociales (duraderos) que se deben a diferencias e intereses contradictorios generan el espacio simbólico del «procesamiento» democrático de los conflictos. Este modelo se vuelve problemático cuando surge un conflicto social que a causa de su cualidad específica ya no puede ser «procesado» de manera democrática, sino que lleva en sí un explosivo irreconciliable. El terrorismo de ETA y la voluntad absoluta de separación de este grupo son parte de este tipo de conflictos. En la terminología de Albert O. Hirschman se trata de un conflicto «indivisible»,⁸ para el que la sociedad no tiene modos de regulación.

También otros científicos sociales han criticado, en los últimos años, las formas tradicionales de explicar integración. Ulrich Beck y Elisabeth Beck-Gernsheim, por ejemplo, resaltan que ya no es posible aplicar el «corsé de valores» descrito por Talcott Parsons, debido a que la multiplicidad cultural de las sociedades modernas elimina las

8 Según Hirschman (1994), los conflictos «divisibles» atañen a la estructura de una sociedad moderna (por ejemplo, desigualdad o repartición de recursos), por lo que pueden ser solucionados con los mecanismos de una sociedad; los «conflictos indivisibles» son, al contrario, los que surgen de las tensiones étnicas y religiosas y no pueden ser solucionados a través de modos de «limitación» de conflictos establecidos socialmente.

bases sobre las que pueden surgir las cohesiones para comunidades de valores compartidos. Pero la diferenciación cultural no necesariamente genera descomposición social y desintegración, de la misma manera que la proximidad cultural no garantiza una convivencia pacífica (cf. Schiffauer 2008). De todas formas, la homogeneidad cultural en el caso español no puede ser aducida como argumento principal de cohesión social, porque, por un lado, el país es culturalmente heterogéneo y, por otro, gran parte de la población reacciona de manera claramente escéptica frente a todos los intentos de centralización y unificación por parte de Madrid, también y sobre todo en el sector cultural. Además, España misma se define, en el contexto del debate inmigratorio, como un país multicultural. Tanto el anterior presidente conservador José María Aznar (1996-2004) como el actual presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero (desde 2004) han resaltado repetidas veces que España es un país abierto y tolerante, culturalmente diversificado, que por la inmigración de trabajadores extranjeros se enriquece no sólo económica, sino también culturalmente. Resaltar la diversidad cultural implica, al mismo tiempo, rechazar la tesis de una homogeneidad cultural.⁹

En el caso de una recesión prolongada también fallará el mecanismo de integración por medio de una comunidad de intereses materiales, según ha expuesto Carlos Marx. Ni la moral, postulada por Emile Durkheim ni la moralidad común en el sentido de Max Weber han logrado mantener unidas a sociedades, como tampoco el nacionalismo, el patriotismo o la fe en el progreso.

Resulta esclarecedor resumir un debate que tuvo lugar durante los años de gobierno del Partido Popular, en la segunda mitad de los años noventa. El rechazo de España como nación por los nacionalismos periféricos, dispuestos sólo a reconocer un Estado español (y no una nación española), hizo que durante el gobierno del Partido Popular la cuestión nacional se convirtiera en un amplio campo de enfrentamiento político. Con evidente respaldo político ha sido claramente reformulada en la segunda mitad de los años noventa la cuestión de la identidad nacional española y de su unidad, tanto histórica como social y políticamente, en particular por parte de algunos representantes de la disciplina histórica. Esta perspectiva ha sido la dominante en la Real

9 Cf., al respecto, la tesis doctoral no publicada de Kleiner-Liebau.

Academia de la Historia, que en 1997 ofrecía la publicación de una obra colectiva en la que se reunían distintas *Reflexiones sobre el ser de España*. Un carácter aún más claramente esencialista era el que mostraban las actas de un ciclo de conferencias de la Academia (*España como nación*) en las que, supuestamente «con rigor intelectual, documentación fiable y honestidad profesional», se llegaba a la simple pero tajante conclusión de que España tenía, tanto en la historia como en el presente, una «innegable condición de nación» (Laín Entralgo 2000).

Paralelamente a semejantes ejercicios de concienciación acerca de lo nacional, la pregunta sobre las debilidades históricas en la articulación de un pensamiento nacional español y sobre los orígenes de los nacionalismos alternativos en el curso de los siglos XIX y XX ha avivado un debate histórico serio del que han resultado destacables trabajos. Con todo ello se ha hecho patente que los problemas actuales no sólo se pueden atribuir al nacionalismo autoritario y culturalmente exclusivista del Estado franquista, sino que descansan en parte también sobre los déficits estructurales de integración entre las regiones.¹⁰ En el debate político, sin embargo, estas matizaciones no han desempeñado un papel destacado. El gobierno de Aznar se dio cuenta de la oportunidad política de recuperar la idea de una nación española unitaria frente a las realidades sociopolíticas de la periferia a través de una unificación «desde arriba» de la historia nacional. De este modo, la ministra de Educación del Gobierno conservador, Esperanza Aguirre, anunció ya en 1996, en un discurso ante la Real Academia de la Historia, una reforma general de la enseñanza no universitaria de las Humanidades, especialmente de la Historia. Aducía como justificación que la política educativa del anterior Gobierno socialista habría conducido, a causa de su orientación fuertemente metodológica, a una marginación de la Historia como tal. Otras afirmaciones de la ministra traslucían su deseo de privilegiar la búsqueda de identificación a través de la tradición, siguiendo el ejemplo de figuras heroicas en perjuicio de la formación de un pensamiento independiente y de la capacidad de juicio individual. Pero sobre todo defendía el reforzamiento de una visión «centralista» de la historia española, especialmente dirigida contra la fragmentación regional del conocimiento y de la conciencia históricos en la enseñanza impartida por las Comunidades Autónomas (Valls 1998: 134 y ss.).

10 Cf., especialmente, Álvarez Junco 2001; así como Borja de Riquer i Permanyer 2001.

El anuncio de la ministra fue seguido por la formación de una Comisión de expertos que, en junio de 1997, presentó una propuesta para la revisión de los planes de estudio en la educación secundaria. Prescindiendo de otros muchos aspectos, la Comisión definió el objetivo educativo central de la futura enseñanza de la Historia: comprender y valorar el carácter unitario del desarrollo histórico de España con su variedad lingüística y cultural. Sus propuestas no tardaron en desencadenar un agitado debate público en el que se enfrentaron muy especialmente los grandes diarios, como *El País*, representante de la izquierda liberal, y el conservador *ABC*. De esta forma, en enero de 1998, es decir, pocos meses después de la publicación del proyecto de reforma,¹¹ eran ya unos 650 los artículos de opinión dedicados a esta cuestión por la prensa escrita. Muchos críticos del plan de Humanidades se sentían especialmente molestos por la defensa de la «uniformización» de la enseñanza de la Historia. De acuerdo a la interpretación de los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, así como por parte de los gobiernos regionales de Canarias y Andalucía, esta formulación contradecía no sólo sus competencias en el ámbito de la enseñanza y la cultura, sino también las supuestas realidades históricas de sus regiones. No obstante, la dependencia del Gobierno central respecto al apoyo parlamentario de los partidos regionales, especialmente del catalán *Convergència i Unió*, condujo al fracaso, en diciembre de ese mismo año, del proyecto educativo de la ministra. En vista de ello, en 1998, se creó una nueva Comisión en la que, esta vez, sí, tomaron parte los gobiernos regionales. Su tarea, sin embargo, no se tradujo en resultados concretos (Valls 1998: 138 y ss.).

Literalmente en última instancia, la Real Academia de la Historia, bajo la presidencia del modernista Gonzalo Anes, recibió el encargo de elaborar un informe sobre los cursos de Historia en las distintas Comunidades Autónomas. Este Informe fue presentado en junio de 2000 y en él, como anteriormente había hecho la ministra, la Academia criticaba la supuesta preeminencia dada a los aspectos metodológicos y didácticos de la enseñanza escolar de la Historia, frente a los que perdía claramente importancia el estudio de los hechos. Pero también en este

11 El borrador del Decreto para la reforma de los mínimos de la enseñanza de la Historia en la ESO, como primera fase de un Plan de Mejora de las Humanidades, fue presentado por la ministra Aguirre el 22 de octubre de 1997.

caso lo que se convirtió en detonante del escándalo fue la valoración de la enseñanza de la Historia en las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas. El Ministerio de Educación establece en aquellas Comunidades con idioma propio el 55% de los contenidos educativos y un 65% en el resto de las regiones, las Comunidades Autónomas haciéndose cargo del restante 45 o 35% de los contenidos. A partir de ello, la Academia constataba en su Informe que, en determinados casos, el equilibrio entre la Historia regional y la Historia común española se había roto claramente a costa de esta última.

Los expertos admitían, ciertamente, disponer de pocos datos sobre la práctica docente en las escuelas y colegios, por lo que fundamentalmente debieron apoyar su valoración en los planes educativos y en los contenidos de los manuales empleados. Pero eran precisamente estos últimos los que, según la Academia, ofrecían un elocuente testimonio del desproporcionado relieve dado a la Historia regional. La palabra «España» no llegaba a aparecer en muchos de estos manuales. Por ejemplo, en un manual de la ESO de la Comunidad Autónoma de Galicia se dedicaban tan sólo 22 líneas a toda la Historia española de la Segunda República, la Guerra Civil y el régimen de Franco, mientras que eran veinte las páginas dedicadas a la Historia regional gallega desde la Guerra Civil hasta la actualidad. Los autores del Informe de la Academia dirigieron palabras especialmente duras a la enseñanza de la Historia en las escuelas privadas vascas, las *ikastolas*. El conocimiento de la Historia que en ellas se transmitía resultaba «parcial y tendencioso», e inspirado en «ideas nacionalistas favorecedoras del racismo y de la exclusión de cuanto signifique lazos comunes». No se ponían de relieve los elementos comunes de las regiones españolas, sino las divisiones, los momentos de conflicto y tensión entre centro y periferia. La Historia de España era no obstante una «realidad innegable», y por ello, en la futura enseñanza de la Historia, concluía el Informe, debería encontrarse un nuevo equilibrio entre las perspectivas regional, nacional y global (Real Academia 2000).

La publicación de este Informe suscitó un acalorado debate en el que sobre todo fueron discutidas las posiciones de las regiones afectadas. La Academia fue especialmente criticada por sus reproches a la enseñanza de la Historia en las *ikastolas*. El director de la Academia, Gonzalo Anes, se vio incluso obligado a disculparse y a rectificarse públicamente (*El Mundo*, 01-VII-2000). Pero la crítica provino también

de otras regiones del Estado donde las conclusiones de la Academia fueron rechazadas en cuanto agresión hacia su cultura política. El reproche más duro al Informe, sin embargo, no fue tanto de naturaleza política como técnica o metodológica. Faltaba de hecho en el texto toda referencia bibliográfica a los textos en él citados, tampoco aparecía referencia alguna acerca de su difusión y consecuente representatividad. Además de ello, los expertos se habían centrado de manera evidente en algunos pocos trabajos de tan sólo dos Comunidades Autónomas, por ello la capacidad del Informe para establecer conclusiones en lo concerniente al resto del país fue seriamente cuestionada. En conjunto, el Informe de la Academia se presentaba como la mera expresión de una opinión y no tanto como una investigación seria en la materia, un diagnóstico indudablemente desagradable que tuvo que ser reconocido finalmente por los propios autores.

El desmontaje del Informe de la Academia se basó fundamentalmente en los resultados de otro estudio publicado en julio de 2001 por la Fundación catalana «Jaume Bofill». En nombre de esta Fundación, una Comisión de expertos llevó a cabo, atendiendo a las críticas hechas por la Academia, una detallada investigación de los manuales de Historia en cada una de las 17 Comunidades Autónomas. Las conclusiones de esta Comisión de expertos contradecían prácticamente en todos sus puntos las valoraciones de la Academia. En lugar de apreciar una sobrevaloración de los aspectos didácticos y teóricos, el Informe llegaba a la conclusión de que la mayoría de los contenidos didácticos todavía eran transmitidos de manera tradicional, es decir, con una enseñanza memorística. Pero, sobre todo, rechazaba la Comisión la acusación de «localismo». Los estudios individuales habrían mostrado, en lo que respecta a la regionalización de las clases de Historia en las distintas Comunidades Autónomas, que la parte permitida por ley a la enseñanza de la Historia regional no era totalmente aprovechada, ni mucho menos, dedicándose a temas regionales poco más del diez por ciento de los contenidos de los manuales de Historia, frente al 35 o 45% admitido por los legisladores. Por lo demás, las referencias políticas centrales en las clases de Historia no serían las regiones sino el Estado español y Europa occidental (Segura 2001).

Habiéndose partido de falsas premisas en la estimación del peso de la Historia de España, hubo de dejarse a un lado la cuestión del recorte de contenidos de Historia regional. En lugar de ello, el Ministerio se

limitó en enero de 2001 a una reordenación de los programas en el ámbito de los contenidos mínimos que a éste le correspondía establecer. Los cambios tuvieron, sin embargo, una naturaleza más estructural que de contenidos, aunque en el Bachillerato la asignatura obligatoria «Historia Contemporánea» fue ampliada a una «Historia de España» de todas las épocas hasta el mundo actual. Hubo que esperar además muy poco tiempo para que los enfrentamientos políticos en torno a la Ley de Calidad de la Enseñanza se superpusieran a este conflicto en torno a la organización de la enseñanza de la Historia.

Si después de estas reflexiones uno se pregunta qué mantiene unida a la sociedad española, uno se topa en la reciente Historia del país con varios eventos capaces de generar identificación que posiblemente hayan contribuido a moderar las fuerzas centrífugas y elevar la identificación con el propio país. Según encuestas representativas, forman parte de estos eventos la transición de la dictadura a la democracia, la integración de España en la Comunidad Europea y la transformación del país de un Estado unitario, gobernado de manera centralista, a un Estado cuasi-federal, el actual Estado de las Autonomías. En lo que sigue, se presentarán brevemente estos casos bajo la perspectiva de la cohesión de la sociedad española y de los modos de regulación, empleados en cada caso.

Ejemplo 1: Una imagen positiva de España: la transición

En las últimas décadas, la transición ha recibido en la historiografía y en el debate público una interpretación mayoritariamente positiva. A través de los medios de masas, los historiadores han contribuido a la creación de esta imagen positiva de España. La profunda transformación política se realizó básicamente en paz, lo que ha llamado principalmente la atención de historiadores y científicos sociales. Por lo tanto, la mayoría de ellos concuerdan —independientemente de sus simpatías partidistas— en presentar el proceso de transición como una «operación modélica» y un «gran éxito histórico». Si bien se pueden criticar algunos aspectos, el éxito de la transición sobrepasa los posibles déficits con mucha diferencia. El resultado es una democracia parlamentaria que funciona, la reducción de desigualdades sociales, la construcción de un estado de bienestar, la separación entre Estado e Iglesia, la solución del problema militar, la finalización del aislamiento de España y la integración en las estructuras supranacionales de Occidente. La transición a la democracia hizo surgir

una imagen de España que trata su propia Historia de manera conciliadora. Muchos historiadores ya no ven en su Historia el «paradigma de fracaso», sino que acentúan la «normalidad» del país. Se presenta la Historia española como un caso más en la Historia europea de los siglos XIX y XX, y en comparación con otras experiencias europeas, a la española no se la puede tachar de «atípica». Muy al contrario: el transcurso de la Historia española es «completamente europeo», hay que resaltar ante todo la «normalidad» del desarrollo. Hoy no se trata de encontrar respuestas a la pregunta de por qué el desarrollo español fue un fracaso, sino al contrario, por qué ha resultado un éxito.¹²

El proceso de transición es remarcable ante todo sobre el trasfondo de un continuo cambio de las estructuras socioeconómicas, porque este tipo de cambio suele ir parejo, en todas las experiencias históricas, con muchas tensiones sociales y políticas. Pero España logró la transición con una sorprendente ligereza, y por eso para el historiador surgieron serias dudas con respecto a la tradicional imagen de una nación fracasada en su trayectoria hacia la modernidad. Víctor Pérez Díaz ha resaltado que la nueva democracia española no pudo tomar su repertorio simbólico ni de la época franquista ni de la fracasada Segunda República. Por lo tanto, no existía una «tradición» para fundamentar en ella la democracia parlamentaria; por eso se hacían necesarias nuevas imágenes que sólo podían resultar de la transición misma: la reconciliación nacional, los protagonistas del cambio, la Monarquía popular, la Constitución como consenso de todos los partidos, el regreso simbólico e institucional de España a Europa. La transición y sus imágenes simbólicas se convirtieron en el centro de atención para la conciencia histórica de muchos españoles.

La imagen positiva de España, para la mayoría de los españoles, es un indudable motivo de orgullo nacional, y esto tanto más cuanto que durante décadas el foco argumentativo de orientación de la Historia española había sido la Guerra Civil de 1936. Pero esta Guerra Civil fue y sigue siendo interpretada hasta hoy como el punto final dramático de toda una serie de fracasos que los españoles contemplan con vergüenza y rechazo. Finalmente, con la transición les fue dada una oferta positiva de identificación, una España de la que se podían enorgullecer y con la que podían identificarse. Pese a esto, los españoles no reci-

12 Cf., como ejemplo de esta historiografía, Fusi/Palafox 1997.

bieron la transición a la democracia como un regalo. Más bien, la transición es un ejemplo modélico en el que se ve que para el cambio político fueron necesarios complicados modos de regulación. En este proceso, no sólo hubo que involucrar a los diferentes partidos de la oposición democrática, sino también y sobre todo a las fuerzas reformistas del régimen franquista.

La solución finalmente adoptada renunció al desmantelamiento abrupto y unilateral del sistema de Franco y apostó, en su lugar, por una negociación transigente de las reformas, por una transición «pactada». La originalidad de la transición radicó en el hecho de que en una primera fase se desarrollara como una negociación, y que el resultado en cierto modo fue el éxito de todas las partes involucradas en esta negociación. Y en la segunda fase, después de aprobar la «Ley de Reforma Política» (noviembre de 1976) y tras la formación del primer gobierno democrático en 1977, la dinámica del cambio dependió mucho más que antes del (al principio implícito, luego explícito) consenso entre el Gobierno y la oposición política. La palabra *consenso* llegó a ser el concepto clave en todas las decisiones importantes para la transición. La idea del consenso y del pacto también subyació a la Constitución de 1978, con la que la transición en cierta manera llegó a su culminación. Esta Constitución, que tenía enorme fuerza integradora, creó unas reglas de juego que garantizaban la alternancia democrática y en el gobierno; hizo posible «el desarrollo y crecimiento de una sociedad compleja sin temor a desintegrarse a cada nuevo cambio político» (Iglesias 2008: 647). La Constitución fue pactada por una multitud de protagonistas de un vasto abanico político, que utilizaron el sentido de consenso como concepto y condición central. Años después de la transición, el secretario de Organización del PSOE, José Blanco, resaltó repetidas veces la importancia de las decisiones consensuadas en la vida política; según él, el «código genético» de la democracia española se compone de «los valores del consenso, de mantener el diálogo —por muy grandes que sean las discrepancias—, la voluntad de construir conjuntamente los elementos esenciales de la convivencia y un saludable miedo a la confrontación y la resurrección de las dos Españas» (cit. apud Kleiner-Liebau en prensa: 108). Esta cita recoge, si bien con otras palabras, las reflexiones de los científicos sociales acerca de las condiciones para mantener cohesionada una sociedad.

Pero la certeza de ser por fin un miembro en igualdad de condiciones de la comunidad de estados de Europa occidental no se transformó de manera automática en un sentimiento nacional fuerte y compartido por la mayoría de los españoles. De acuerdo con las conclusiones de un estudio mundial sobre culturas y mentalidades sociales, publicado en el año 2000 por la UNESCO, los españoles mostraban un sentimiento de orgullo nacional mucho más bajo que la media de los países industriales desarrollados.¹³ Por eso no es de extrañar que, ya al poco tiempo de la consolidación política de la democracia española, surgiera la idea de utilizar la Constitución de 1978 como una fuente de identidad colectiva. A este respecto tendió a convertirse en concepto clave el de «patriotismo constitucional» (*Verfassungspatriotismus*), tomado de la politología o, con mayor exactitud, de la filosofía política alemana. Pero aunque el contexto histórico en el que este concepto surgió en Alemania se diferenciaba sustancialmente de las condiciones sociopolíticas de la España de la transición, había sin embargo una semejanza estructural. Ésta consistía en el hecho de que, tampoco en la España posterior a 1975, la idea de la nación definida en términos étnicos podía ser puesta al servicio de la legitimación del sistema político. Al igual que el nacionalismo alemán se vio desacreditado a raíz de los crímenes nacionalsocialistas, la visión tradicionalista y católica de España, asociada fundamentalmente con la cultura y lengua castellanas, también perdió, con el final de la dictadura franquista, toda autoridad y pretensión de validez,¹⁴ por lo que había que buscar un nuevo consenso de valores para la política que pudiera ser utilizado como referente ideal para cada ciudadano. La propia Constitución iba a ser la base para una nueva identidad colectiva, para una cultura política «fundada en la lealtad común con los procedimientos democráticos y con los derechos fundamentales».¹⁵

La idea de un patriotismo cívico fundado en los principios de la Constitución de 1978 se enraizó en primer lugar en la izquierda socialdemócrata. El PSOE, bajo Felipe González, se apresuró a ajustar la definición de España a la nueva realidad sociopolítica del Estado de las Autonomías, proponiendo la manejable fórmula de una «nación de naciones». Esta fórmula conlleva el reconocimiento expreso de distin-

13 Cf. el informe de Lamo Espinosa en *El País*, 22-XI-2001.

14 Sobre el uso del concepto en Habermas, cf. Velasco Arroyo 2001: 63-78.

15 Palabras de López Calera, cit. en Lacasta-Zabalza 1999: 2.

tas naciones culturales que, siguiendo la tipología clásica de Friedrich Meinecke, se integrarían en una nación política unitaria. De este modo, la nación española debería ser liberada del lastre religioso-tradicionista del nacionalismo franquista y ser así reducida a los valores del consenso constitucional de 1978. Con ello no sólo se esperaba del patriotismo constitucional una interiorización general del orden democrático, sino también, y sobre todo, el fortalecimiento emocional de la unión política de las regiones al servicio de una solidaridad interregional que no en última instancia, teniendo en cuenta las desigualdades regionales, debería presentarse como condición básica para la supervivencia del Estado de las Autonomías.¹⁶

Hay que preguntarse hasta qué punto las libertades universales pueden resultar útiles para crear lazos emocionales en el marco de los viejos estados nacionales. Pero en el caso español lo que se ha subrayado en el debate público en torno a la posibilidad de un patriotismo constitucional han sido sobre todo sus ocultos elementos apriorísticos. Las propias bases de la definición constitucional de España, la cuestión del territorio estatal y el principio de la solidaridad interregional no pueden existir sin el recurso a ciertas presuposiciones históricas. Y esta afirmación es también válida para la definición socialdemócrata de España como «nación de naciones», una definición que recurre al supuesto preconstitucional de una unión histórica de las regiones españolas, presuponiendo con ello un consenso en un nivel totalmente distinto, el de la historia. Sin embargo, si la atención se centra en un consenso social, debe subrayarse que la visión de la historia de la derecha democrática (la del PP) también se acercó, tras la toma de poder por José María Aznar en 1996, y pese a ciertas vacilaciones, a la visión de España propuesta por la izquierda socialdemócrata. Porque, aunque el discurso del conservadurismo reformista se aferró y todavía se aferra a ideas tradicionales tales como la unidad católica, la historia imperial y el castellano como lengua nacional española, ese conservadurismo de los años noventa acabó aceptando a la nación española como una realidad plural y multicultural en la Historia y en el presente (Núñez Seixas 2001: 719-752).

16 El Artículo 2 de la Constitución de 1978 declara la solidaridad entre las regiones como el principio básico del Estado Español.

Ejemplo 2: El ingreso en la «casa común Europa»

Con la muerte del dictador, para España empezó un cambio vertiginoso, que en poco tiempo acercó política y económicamente al país a la tan deseada Europa. La transición de la dictadura a la democracia fue coronada simbólicamente con la entrega oficial de la solicitud de ingreso en la Comunidad Europea a finales de julio de 1977. Independientemente de las expectativas económicas, unidas a la adhesión, la solicitud había sido formulada en la conciencia de tomar una decisión verdaderamente histórica. En España comenzó una nueva fase de discusión sobre Europa: se equiparó la ansiada pertenencia a las Comunidades Europeas con vuelta a la «normalidad», a la «Casa Común» europea, con modernización económica y la garantía de que no sería posible una involución política. El ingreso en la Comunidad Europea debía conducir —según Joaquín Ruíz-Giménez— a una «mentalidad más abierta, dinámica y profesional», ampliar perspectivas y reforzar la predisposición a la innovación. Éste constituía para España primariamente una meta política deseable, para la cual incluso estaba dispuesta a pagar un precio económico. La cuestión de la adhesión estaba relacionada con la honra española y el reconocimiento por parte de los europeos (Frey 1984: 101). La apertura de España a Europa y la creciente aceptación de España por parte de ésta, así como el proceso de cambio interno en España se condicionaban mutuamente. Existía, por lo tanto, una correlación entre el proceso de democratización interno y el afán por romper el aislamiento exterior.

La adhesión europea de España tuvo tres funciones históricas significativas en el terreno económico, político y cultural. En el ámbito económico, anuló los tradicionales principios de funcionamiento de la economía española, acelerando la participación en instituciones europeas. Se abrió una competencia amplia y dinámica a la economía española al tomar parte en los mecanismos de la división de trabajo en Europa occidental. Ello condujo a dolorosos procesos de adaptación, por un lado;¹⁷ pero, por otro, convirtió los anteriores intentos aislacionistas en reliquias del pasado. En el ámbito político, España se integró en el proceso de cooperación multilateral, con lo que recibió informaciones y el derecho a participar en decisiones que condicionan el futuro de Europa, y con él, el del mundo. Desde el punto de vista cultural,

17 Véase el artículo «Comunidades Europeas», en: Bernecker *et al.* 1990.

y con respecto al problema de la identidad nacional, el hecho de tomar parte en las decisiones europeas dio como resultado un afianzamiento de la solidaridad con el destino de Europa. España encontró el camino de vuelta a su destino europeo, del que había sido apartada durante el franquismo casi medio siglo.

El día de la firma del tratado de adhesión, el Rey Juan Carlos declaró ante los Jefes de Estado y de Gobierno presentes en Madrid que encarnaban «lo que el pueblo español entendía por Europa: los principios de Libertad, Igualdad, Pluralismo y Justicia, que también inspiran la Constitución Española» (*ABC*, 13-VI-1985, 1). El diario *El País* comentó: «La unión [...] a Europa detenta la significación histórica, que nos permite romper con el pesado lastre de nuestras tradiciones inciviles excéntricas e intolerantes y abrir nuevos horizontes culturales a las generaciones venideras» (12-VI-1985, 11). No cabía ninguna duda: la entrada en la Comunidad Europea significaba para España una profunda incisión histórica tras una larga fase de aislamiento conscientemente deseado o forzado, una cesura secular en sus relaciones exteriores, y una reorientación espiritual de significativas dimensiones.

El comentario de *El País* acerca de las «tradiciones inciviles» de la Historia española contiene una posible explicación para la apertura española a Europa, y la subsiguiente euforia proeuropea. La incorporación de España a la Comunidad Europea fue considerada como el fin de una época histórica directamente relacionada con la Guerra Civil y sus consecuencias. La guerra se convirtió en el suceso histórico que más claramente ejemplifica el «desfase» de España respecto al desarrollo europeo, el punto final de toda una serie de fracasados intentos de modernización. Las consecuencias de la guerra desembocaron en sentimientos de inferioridad por parte de los españoles respecto a Europa, en el aislamiento del país y en una severa escisión social. La apertura en 1975 a la democracia, al progreso y a Europa supuso un distanciamiento consciente de este pasado indeseado. No en vano un 73% de los españoles consideraban, en los años ochenta, la Guerra Civil como una época vergonzosa que debía ser olvidada (*Cambio 16*, núm. 616-619, 26-IX/10-X-1983); con ello expresaban su interés en no mirar atrás hacia la guerra y sus consecuencias aislacionistas, sino hacia su futuro europeo.¹⁸

18 Todos los observadores se muestran de acuerdo con tales consideraciones. Es característico de dicha postura una recensión de la Enciclopedia de historia contemporánea

Al mismo tiempo, se verificó también la continua, aunque mucho menos espectacular, incorporación del país a los estándares de las sociedades industriales de Europa occidental. Atendiendo a los ingresos per cápita, España había alcanzado, ya en 1980, el nivel de Italia, y diez años más tarde, el nivel de vida medio al Sur de los Pirineos parecía haberse acercado también al de Gran Bretaña. Pese a un menor ritmo de crecimiento y a una relativamente alta tasa de desempleo, la España de los años noventa podía ser reconocida, también desde el punto de vista socioeconómico, como una parte integral de Europa. En comparación con la imagen de una España tradicional y católica, popularizada pocos años antes por la propaganda franquista, el país experimentó prácticamente a todos los niveles unos enormes progresos que, además, se vieron acompañados por un grado reducido de tensiones políticas y sociales.

Los ciudadanos españoles han sido tradicionalmente favorables a la pertenencia de España a la Unión Europea y a la unificación europea en general (cf. Díez Medrano 1995). En el tema europeo, incluso las élites políticas de derechas y de izquierdas estaban unidas. A diferencia, por ejemplo, de los británicos o los alemanes, los españoles ven en la Unión Europea un vehículo de la modernización del país y un espacio político que permitió a España romper con su tradicional aislamiento internacional. Además, en la representación social de la Unión Europea por los españoles, el prestigio internacional de España juega un gran papel, lo que probablemente tiene mucho que ver con la decadencia económica, militar y política de España desde su apogeo

de España, en la que han participado notables historiadores. El crítico caracteriza la postura de los distintos autores de esta obra con la fórmula que España había sido una «frustración histórica» que mira hoy al futuro con seguridad y un optimismo relativo impensable anteriormente. Ésta era la opinión de la mayoría, según el autor. El pesimismo histórico se había articulado en el convencimiento de que en España todo llegaba tarde y mal: desde la construcción de una administración eficaz hasta la formación de una clase media, desde las estructuras estatales eficientes hasta una sociedad moderna. Tales juicios pertenecían definitivamente al pasado. Entre el lamento de la generación de los regeneracionistas y de los intelectuales, que veían a «España como problema», había surgido una fase modernizadora en la que España había vivido un cambio radical y se había integrado a Europa. Véase la crítica a la *Enciclopedia Espasa-Calpe* de Santos Juliá (ed. vol. 1 «Sociedad y política»: Salvador Giner; vol. 5 «Autonomía»: Juan Pablo Fusi, Madrid, 1989-1990), en: *El País (Libros)*, 25-III-1990, 7.

imperial y, más recientemente, con el aislamiento diplomático del régimen franquista tras la Guerra Civil.

En general,¹⁹ los españoles tienen una imagen muy favorable de Europa y suelen manifestar más satisfacción con la pertenencia de su país a la Unión Europea que el conjunto de los ciudadanos de ésta, ya que la asocian con la difusión de aquellas características que admiran en los países más ricos de la Unión Europea. Pero este apoyo por parte de los españoles no se basa simplemente en el hecho de que la Unión Europea pueda aportar unos determinados principios económicos o políticos, sino más bien en expectativas de beneficios económicos o de otra índole para el país. Mientras los españoles perciban que se cumplen sus expectativas respecto a la modernización —sobre todo económica— y el aumento del prestigio internacional de España, apoyarán a la Unión Europea y estarán dispuestos a transferir cuantos poderes sean necesarios. La mayoría de los españoles está de acuerdo con ceder a la Unión funciones centrales de la soberanía, incluyendo la defensa y la política exterior.

En suma, la integración de España a la Comunidad Europea en 1986 ha sido en todos los sentidos positiva para el país. España pudo cerrar un largo capítulo de aislamiento, nacionalismo excluyente y distanciamiento del centro europeo; además, no sólo han desaparecido gran parte de esos complejos tradicionales con respecto a los europeos, sino que entretanto estos mismos califican a los españoles y en círculos comunitarios como «los prusianos del sur»; España ha sabido adaptarse a las estructuras, las políticas y normativas económicas establecidas en el seno de la Comunidad Europea de forma acelerada, transformando un sistema económico estatizado, protegido, poco competitivo y escasamente modernizado, que aún en 1981 era considerado como país receptor de ayuda exterior, en una de las primeras diez potencias económicas del mundo. Finalmente, la propia sociedad española se ha abierto a Europa de forma acelerada, viajando, hablando idiomas, negociando o estudiando, rompiendo así una situación un tanto peculiar y diferenciada impuesta por el régimen franquista durante casi 40 años.

19 Para lo que sigue, cf. Díez Medrano 2007.

Ejemplo 3: El Estado de las Autonomías

Quizá la organización territorial del Estado, como se llevó a cabo en España entre 1977 y 1982, sea el aspecto más trascendental para acercarse a la cuestión de la unidad o desintegración del país. 25 años después de la Constitución, el ponente constitucional José Pedro Pérez-Llorca definió, en una reflexión, las preocupaciones y los retos de los constituyentes de entonces de la siguiente manera:

Por una parte, era obviamente necesario abrir cauces dentro del sistema a las fuerzas y a los anhelos que durante tantos años habrían sentido como prioritaria la necesidad de hacer posible y garantizar el desarrollo de determinadas identidades. Por otro, esto había que hacerlo sin provocar ni alentar un proceso que pusiera en marcha un mecanismo de desintegración. Estaba entonces bien claro, y hoy lo está aún más, que es extraordinariamente difícil integrar en libertad un país plural con distintas raíces, pero relativamente fácil generar dinámicas desintegradoras.²⁰

En términos de la dicotomía unidad/desintegración, el resultado del Estado de las Autonomías en su totalidad es ambiguo: por un lado hay muchos e importantes aspectos positivos, entre los que se cuenta la pacificación de los ánimos en su día, contribuyendo de esta manera a mantener la integridad territorial del Estado; por otro, las grandes posibilidades de desarrollo y de articulación de sus intereses, de las que hoy disfrutaban las Comunidades Autónomas, han llevado en más de un caso a un proceso de radicalización de los nacionalismos periféricos que elevan continuamente la tensión entre Comunidad Autónoma y Estado, en el que ven, ante todo, a su adversario con el que no quieren tener en común ni los símbolos, ni la lengua, ni la Historia, ni el futuro tratando de superar los límites que se definen por la Constitución.

Por lo tanto, se puede decir que pese a la profunda descentralización política del Estado español a favor de las distintas regiones, y especialmente de las tres «nacionalidades históricas» (la vasca, la catalana y la gallega), en algunas partes del país se han mantenido, hasta hoy, tensiones políticas entre centro y periferia. Es cierto que el establecimiento, con la Constitución de 1978, del «Estado de las Autonomías» ha supuesto la superación definitiva de un centralismo autoritario cuyas raíces históricas podían rastrearse hasta el siglo XVIII, y que debe ser considerado como uno de los factores decisivos de las

20 Cita del artículo de Pérez-Llorca, «¿Balance o liquidación?», apud Iglesias 2008: 659.

tendencias centrífugas de la periferia. Sin embargo, la fragilidad de ese Estado de las Autonomías y la propia debilidad de España como una «nación» unitaria en el sentido convencional del término, se hacen patentes, ante todo, por la continua actualidad del terrorismo de ETA, pero también por la sólida implantación del nacionalismo en Cataluña y en otras regiones, así como, en general, por las asimetrías del paisaje político español.

Lo que ha avanzado considerablemente en los últimos años ha sido la fragmentación regional de la conciencia histórica en el contexto de la consolidación institucional de identidades regionales de las diecisiete Comunidades Autónomas, con gobiernos que apenas dejan pasar una oportunidad para promover en lo cultural, histórico o lingüístico, una identidad regional (o bien, en su caso, nacional).²¹ No obstante, se hace también con ello patente el que, al menos, ha sido exitosa la solución a la cuestión nacional prevista en la Constitución en forma de un Estado de las Autonomías. Si se prescinde del problema del nacionalismo radical vasco, la coexistencia pacífica de las comunidades regionales en el Estado español descansa sobre una base relativamente sólida. La Constitución de 1978 representa para la gran mayoría de los españoles una seña de identidad propia de la España democrática al haberse convertido no sólo en expresión de la superación de la dictadura franquista sino también, y sobre todo, en garante de la pluralidad cultural y lingüística del país.

A diferencia de muchos líderes políticos nacionalistas, la mayoría de los ciudadanos emite juicios positivos sobre el Estado de las Autonomías, pues celebran las ventajas de la descentralización: más participación, más cercanía ciudadana, soluciones administrativas más rápidas y eficientes. Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, la mayoría de los españoles se pronuncia claramente a favor del Estado de las Autonomías en comparación con un estado centralista. Y preguntados por el grado de confianza que tienen en sus instituciones, los gobiernos de las Comunidades Autónomas se sitúan por lo general en el tercer puesto, siguiendo a la Monarquía y al Defensor del Pueblo y por delante de otras instituciones a nivel estatal, autonómico o local. En los esenciales aspectos institucionales, el Estado

21 Sobre la historiografía de y en las Comunidades Autónomas, cf. Huovinen/Sáez-Arce 2000; y también Riviére Gómez 2000.

Autonómico en los últimos 25 años ha conseguido una notable consolidación (cf. Hildenbrand Scheid 2008).

La radicalización de posturas políticas de muchos líderes nacionalistas que querrían que los ciudadanos de sus respectivas Comunidades Autónomas reclamen para sí una única identidad, a saber la nacionalista, rechazando la española, no se corresponde con la conciencia subjetiva autonómica.²² Pues, aunque esta conciencia autonómica ha experimentado notables cambios en los últimos 30 años, en términos generales se puede decir que ha habido y sigue habiendo una identificación doble, tanto regional como nacional, si bien con claras diferenciaciones de una comunidad a otra y con alzas y bajas a lo largo de las tres décadas pasadas (cf. Fundación FOESSA 1994). Manuel García Ferrando, Eduardo López-Aranguren y Miguel Beltrán (1994) han identificado en sus investigaciones sobre la conciencia nacional y regional nueve diferentes dimensiones del fenómeno regionalista. Los resultados son muy diferenciados, pero en su conjunto permiten reconocer que la mayoría de los ciudadanos está de acuerdo con el Estado de las Autonomías.

Con respecto a las teorías de las ciencias sociales expuestas más arriba, según las que en una sociedad democrática los puntos conflictivos deben ser «procesados», se puede decir que apenas habrá habido otro tema que se haya debatido más intensa y polémicamente que el de los Estatutos de Autonomía. Las divergencias acerca de las competencias y los límites de las Comunidades Autónomas son extremadamente profundas entre conservadores y socialistas, pero también entre los nacionalistas periféricos y los representantes de Madrid. En muchos casos, las diferencias tienen que ser dirimidas por el Tribunal Constitucional. Este supremo órgano hasta ahora ha tenido la autoridad de hacer respetar sus fallos: una prueba más de que, por muy agrias que sean las polémicas entre los partidos, los debates se mantienen en el marco de los límites constitucionales. Y las decisiones del Tribunal Constitucional siguen abarcando la totalidad del territorio nacional.

22 Para lo que sigue, cf. Hildenbrand Scheid 1998.

Reflexión final

Si se suman los tres ejemplos, esbozados brevemente, se puede decir que el balance de la experiencia de más de 30 años de estabilidad constitucional ha sido muy positivo para la gran mayoría de los españoles. España tiene hoy un sistema político y social con el que todos han ganado. Ninguna Comunidad Autónoma ha quedado al margen, los niveles de bienestar de la media de los ciudadanos se han elevado, el prestigio internacional de España ha ascendido de forma impresionante. Todo ello ha llevado a un grado de continuidad y de integración de los ciudadanos en el sistema político, que está en condiciones de abordar los desequilibrios y de combatir las tendencias centrífugas (cf. Iglesias 2008: 735).

También la confianza en la democracia ha aumentado sustancialmente. Todavía en 1981, a la proposición «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno», sólo un 40% respondía afirmativamente; en 2009, el porcentaje de apoyo ya ascendía casi al 90%. Por lo tanto, el actual sistema político español ha alcanzado entretanto un alto porcentaje de legitimación democrática (*ibid.*: 703).²³ Ello se corresponde con las reflexiones de Max Weber (1976) según el cual la fe en la legitimidad de un orden establecido democráticamente es, para una sociedad que ha superado una longeva dictadura, un factor importante de cohesión. El análisis weberiano acerca de sociedades integradas en un sistema político por medio de la democracia ha resultado ser correcto, si bien por otro lado ha infraestimado la importancia de diferencias intrasociales y étnicas como factores de una posible desintegración. En el caso español, todavía parecen prevalecer los argumentos a favor de permanecer unidos, lo que se deberá también al hecho de poder apreciar correctamente el alto valor que significa vivir en un Estado democrático de derecho, después de haber sufrido por tanto tiempo una dictadura.

Para la gran mayoría de los españoles, los dos defectos que habían lastrado la Historia contemporánea del país, el «común irrespeto a la ley» y el «débil sentido de comunidad» —por decirlo en palabras de José María Jover Zamora—, han sido superados por el pacto constitucional de

23 Cifras proporcionadas por Belén Barreiro, Presidenta del Centro de Investigaciones Sociológicas, en el Simposio Internacional sobre «España a la búsqueda de su camino» en abril de 2009 en Berlín.

1978 y por el Estado de las Autonomías, siendo probablemente el mayor logro del siglo xx español la Constitución de 1978 en la que todos los españoles tuvieron y siguen teniendo cabida, de la que nadie fue excluido y en la que el consenso y el entendimiento parecían haber terminado definitivamente con los demonios interiores (cf. Iglesias 2008: 725).

Naturalmente, todos estos argumentos no quieren decir que en España no exista un riesgo de desintegración. Muy al contrario, este riesgo está muy presente en algunas partes del país. Pero lo que sí expresan los ejemplos antes expuestos es que España está bien equipada para oponerse con fuerza a posibles retos desintegradores.

Bibliografía

- ÁLVAREZ JUNCO, José (2001): *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo xix*. Madrid: Taurus.
- BERNECKER, Walther L. et al. (eds.) (1990): *Spanien-Lexikon*. München: Beck.
- /MAIHOLD, Günther (eds.) (2007): *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/ Vervuert.
- BREUER, Toni (2008): «Der geographische Raum: ausgewählte aktuelle Nutzungen und Konflikte», en: Bernecker, Walther L. (ed.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, 11-51.
- DIEZ MEDRANO, Juan (1995): *La opinión pública y la integración europea: 1994*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- DIEZ MEDRANO, Juan (2007): «La opinión pública española y la integración europea (1986-2006)», en: Morata, Francesc/Mateo, Gemma (eds.): *España en Europa. Europa en España*. Barcelona: CIDOB, 205-233.
- DUBIEL, Helmut (1997): «Unversöhnlichkeit und Demokratie», en: Heitmeyer, Wilhelm (ed.): *Was hält die Gesellschaft zusammen?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 425-444.
- FREY, Peter (1984): *Spanien und Europa. Die spanischen Intellektuellen und die europäische Integration*. Bonn: Europa Union Verlag.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007): «Informe sobre la Democracia en España/2007. La estrategia de la crispación», en: <<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/informe-sobre-la-democracia-en-espana-2007-la-estrategia-de-la-crispacion-version-en-espanol>> (última consulta: 23-XII-2008).
- FUNDACIÓN FOESSA (1994): *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Foessa.
- FUSI, Juan Pablo/PALAFOS, Juan (1997): *España 1808-1996: el desafío de la modernidad*. Madrid: Espasa.
- GARCÍA FERRANDO, Manuel/LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo/BELTRÁN, Miguel (1994): *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (1998): «Regionalismus und Autonomiestaat (1977-1997)», en: Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (eds.): *Spanien heute*. Frankfurt am Main: Vervuert, 101-139.
- (2008): «Der Autonomiestaat während der PSOE-Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008)», en: Bernecker, Walther L. (ed.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, 133-167.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1994): «Wie viel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?», en: *Leviathan*, núm. 2, 293-304.
- HUOVINEN, Anja/SÁEZ-ARCE, Antonio (2000): «Integration der Regionen, Vernetzung der Eliten: Perspektiven der Regionalgeschichte in Spanien (1750-1850)», en: Brakensiek, Stefan/Flügel, Axel (eds.): *Regionalgeschichte in Europa*. Paderborn: Schöningh, 45-65.
- IGLESIAS, Carmen (2008): *No siempre lo peor es cierto*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- IMBUSCH, Peter (2008): «Einführung», en: Imbusch, Peter/Heitmeyer, Wilhelm (eds.): *Integration – Desintegration. Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften*. Wiesbaden: VS-Verlag, 121-127.
- /RUCHT, Dieter (2005): «Integration und Desintegration in modernen Gesellschaften», en: Heitmeyer, Wilhelm/Imbusch, Peter (eds.): *Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag, 13-71.
- KLEINER-LIEBAU, Désirée (en prensa): *Migration and the Construction of National Identity in Spain*. Freiburg im Breisgau.
- LACASTA-ZABALZA, José Ignacio (1999): «Tiempos difíciles para el patriotismo constitucional español», en: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 2, 58 p. <<http://www.uv.es/~afd/CEFD/2/Lacasta.html>>.
- LAÍN ENTRALGO, Pedro (2000): «Epílogo», en: Real Academia de la Historia (ed.): *España como nación*. Barcelona: Planeta, 251-253.
- LUHMANN, Niklas (1987): «Was ist Kommunikation?», en: *Information Philosophie*, núm. I, 4-16.
- MOLINES, César (2009): «España y la Historia (así, con mayúscula)», en: *El País*, 17 de marzo, 27.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel (2001): «What is Spanish nationalism today? From legitimacy crisis to unfulfilled renovation (1975-2000)», en: *Ethnic and Racial Studies*, núm. 24, 719-752.
- (1997): *España: reflexiones sobre el ser de España*. Madrid: Real Academia de la Historia.
- RIQUER I PERMANYER, Borja de (2001): *Escolta, Espanya. La cuestión catalana en la época liberal*. Madrid: Marcial Pons.
- RIVIÈRE GÓMEZ, Aurora (2000): «Envejecimiento del presente y dramatización del pasado. Una aproximación a las síntesis históricas de las Comunidades Autónomas españolas (1975-1995)», en: Pérez Garzón, Juan Sisinio et al.: *La gestión de la memoria*. Barcelona: Crítica, 161-219.
- SANDER, Uwe/HEITMEYER, Wilhelm (1997): «Was leisten Integrationsmodi?», en: Heitmeyer, Wilhelm (ed.): *Was hält die Gesellschaft zusammen?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 447-482.

- SCHIFFAUER, Werner (2008): *Parallelgesellschaften. Wieviel Wertekonsens braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz*. Bielefeld: transcript Verlag.
- SEGURA, Antoni (2001) (ed.): *Els llibres d'història. L'ensenyament de la història i altres històries*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- VALLS, Rafael (1998): «Die Funktionalisierung der Geschichte im Unterricht oder Was will die spanische Erziehungsministerin», en: Radkau García, Verena/Pérez Siller, Javier (eds.): *Identitäten – Mythen – Rituale. Beispiele zum Umgang mit der Nation aus Lateinamerika und Spanien*. Hannover: Hahn, 133-143.
- VELASCO ARROYO, Juan Carlos (2001): «Los contextos del patriotismo constitucional», en: *Cuadernos de Alzate*, núm. 24, 63-78.
- WEBER, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Antonio Elorza

España: identidades y opinión pública

La identidad surge de una relación especular respecto de otro, trátase de individuos, grupos o colectivos más amplios, tales como los miembros de un linaje, de una localidad o de una nación. Un hombre o un grupo aislado carece de identidad: es la alteridad lo que determina la exigencia de potenciar la subjetividad propia, con el objeto de marcar una divisoria frente al exterior y crear mecanismos de cohesión en el grupo al que se pertenece. El sentimiento identitario encuentra su origen en el mundo animal, de acuerdo con el principio de que «los pájaros del mismo plumaje forman bandada», que enunciara Anthony Giddens, y se encuentra en las sociedades llamadas primitivas, cada una de las cuales tiende a autodefinirse positivamente —son «los verdaderos hombres», «los que dicen la verdad»— frente a otras agrupaciones vecinas y competidoras.

En las sociedades complejas, la forja de la identidad puede responder a factores objetivos, pero también a procesos de creación de carácter ideológico, e incluso a causas que se sitúan en el terreno de la psicología social o de la cultura. Identidades que hoy son consideradas milenarias, pueden haber surgido en tiempos no lejanos y a partir de la incidencia de variables externas. Tal es el caso del hinduismo, visto hoy como forma de pensamiento religioso-filosófico propio de la India desde sus orígenes, fundamento como tal de su identidad, cuando su origen se remonta sólo a fines del siglo XVIII, siendo el gobernador británico Warren Hastings quien puso en marcha un proyecto «orientalista» con amplia participación de intelectuales indios y europeos que procedieron a sistematizar el legado cultural de la antigua civilización, que acabó enmarcada en el neologismo «hindú», convertido luego en esencia de la identidad nacional: «*hidutva*» (hinduidad), título de la obra de Savarkar, el Sabino Arana del nacionalismo indio.

La identidad colectiva puede ser, en consecuencia, el producto natural de un proceso histórico o de una circunstancia geográfica, pero asimismo resultar de una auténtica invención o de una sucesión de cambios en la mentalidad. Para el tema que nos concierne, durante

siglos los vascos vivieron en espacios políticos diferenciados, lo cual se reflejó en una pluralidad de identidades: guipuzcoanos, vizcaínos, alaveses, navarros. Es en el siglo XVIII cuando tanto el pensamiento ilustrado como el fuerista comienzan a hacer encajar las piezas del *puzzle*: provincias «bascongadas» en la Sociedad Bascongada de los Amigos del País, sueño de las Provincias Unidas del Pirineo apuntado por el guipuzcoano Larramendi. La identidad conjunta avanza en el siglo XIX, si bien es muy significativo que todavía al finalizar el siglo el fundador del nacionalismo, Sabino Arana, lo haga desde y en nombre de Vizcaya, como *bizkaitarra*. Tampoco la pretensión patriótica de considerar vascos a los navarros superará la división de opiniones en el antiguo reino, lo cual no impedirá que el nacionalismo acabe predicando la identidad vasca como algo irrenunciable, tanto para la actual Euskadi como para Navarra y el País Vasco francés, sobre la base de un idioma propio ampliamente minoritario en la unidad nunca alcanzada de Euskal Herria. El caso vasco es, como vemos, una buena muestra del desfase que puede existir entre la afirmación de una identidad desde una posición política, la de los partidos nacionalistas y la que efectivamente sienten los ciudadanos.

Tal y como la conocemos hoy, la identidad correspondiente al Estado nación y a sus alternativas es el producto de un proceso secular en que intervienen la historia política y la elaboración cultural de las elites, sin que ello signifique la asunción de la misma por una mayoría de la población, para la cual la identidad sólo llega cuando tiene lugar lo que George L. Mosse ha llamado la *nacionalización de las masas*. Es entonces cuando entra en juego la presencia o ausencia de mecanismos de integración establecidos por el Estado, desde la oferta de servicios de interés general a las agencias de socialización que en el mundo contemporáneo encarnan la escuela y el ejército. Es el fracaso, o las deficiencias observables en ese marco integrador, lo que propicia —como ocurre en la España del siglo XIX— la aparición y el desarrollo de identidades concurrentes, tanto en el plano cultural como en el político.

Para España, Francia ofrece un buen punto de comparación, ya que desde la Edad Media ambas se constituyen en paradigmas de la formación de Estados tendencialmente unitarios, en la forma de monarquías absolutas que entre los siglos XV y XVIII experimentan un afortunado proceso de agregación a partir de un núcleo —el *domaine royal* para el caso francés, el reino de Castilla en la Península—, reflejado en

una identidad correspondiente al éxito de su constitución en grandes potencias europeas. También en ambos casos, la literatura desempeña un papel fundamental a la hora de unificar el lenguaje y potenciar ese sentido de pertenencia colectiva. El enfrentamiento político y armado entre Francia y España de los siglos *xvi* y *xvii* intensificará aún más esa orientación. Ello no es incompatible con la presencia de otras identidades que calificaríamos de regionales, cuya suerte definitiva ha de jugarse en el siglo *xix*. Visto el paisaje histórico desde hoy, existe la falsa impresión de que la afirmación de los «derechos históricos» en el País Vasco y en Cataluña, apoyándose en la singularidad institucional del Antiguo Régimen, es algo específicamente hispano y hunde sus raíces en el tiempo que precede a las revoluciones, cuando las dos monarquías habrían apuntado ya a trayectorias divergentes. No es así. Al margen de la relativa correspondencia que puede establecerse en cuanto a singularidad de los países forales con los *pays d'États*, Bretaña es un ducado cuya incorporación a la monarquía francesa en 1532 implica una supervivencia institucional semejante por lo que respecta a la Corona de Castilla a la del reino de Navarra, por lo demás subsistente en Francia desde minúscula merindad de Ultrapuertos (Saint-Jean-Pied-de-Port), y Bearne incluso declaró institucionalmente su soberanía en la segunda mitad del siglo *xvi*, con el respaldo de la reforma protestante y la negativa de Enrique de Borbón a incorporarle a un reino de Francia que acabará con la excepción bearnesa merced a la expedición de Luis XIII a Pau en 1620. Todavía al ser redactados los *cahiers de doléance* en los prolegómenos de la Revolución, la nobleza provenzal afirmará la condición nacional del antiguo reino a fin de mantener una exención fiscal. Sólo que nadie habla hoy de derechos históricos de Bearne, Navarra, Bretaña o Provenza: en nombre de la nación francesa, y gracias al proceso de asimilación nacional definido por la división administrativa de la Revolución, que culmina en la guerra de 1914-1918, tales singularidades carecen de la menor relevancia política. No es, pues, en los antecedentes del Antiguo Régimen, sino en la lectura de los mismos a partir de la construcción del Estado nación en los siglos *xix* y *xx* donde se forjan la consolidación de la unidad (Francia) o una posible fragmentación impulsada desde los nacionalismos periféricos (España).

En *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Peter Sahlins estudia sobre la evolución de las identidades nacionales

en la Cerdanya, comarca catalana dividida entre Francia y España por efecto de la Paz de los Pirineos. El autor recoge la anécdota del viaje en la década de 1930 de un catalanista barcelonés, Cases Carbó, a las tierras catalanas que integran el departamento francés de los Pirineos Orientales. Su propósito consistía en indagar acerca de las causas de la inexistencia de un sentimiento nacionalista autóctono en la Cataluña francesa. Un agricultor se lo explica con un punto de lamento:

¡Ah! ¡A pesar de todo tenéis suerte! ¡Podéis ser catalanistas! Nosotros no podemos. ¿Queremos una carretera? Nos la dan. ¿Pedimos el telégrafo? Nos lo instalan. ¿Una escuela? Nos la dan. No podemos estar descontentos del gobierno de París. ¡Felices vosotros que podéis ser catalanistas!

En un estilo franco y hablando en *patois*, el payés apuntaba a un hecho decisivo: la diferencia entre Francia y España en cuanto a presencia o ausencia de los nacionalismos periféricos no se explicaba por la naturaleza de los hechos diferenciales. En Francia vivían y viven catalanes y vascos, sin que tuviera lugar la eclosión de movimientos nacionalistas como en España, y si los gallegos eran diferentes en lengua y costumbres de los castellanos, más lo eran bretones y alsacianos de las gentes del resto de Francia. La suerte de los nacionalismos en ambos países se jugó en ambos Estados nación a partir de datos de partida similares, siendo Francia y España monarquías de agregación que experimentaron en el siglo XVIII una fuerte presión centralizadora, sin que hasta entonces quedaran borradas las especificidades administrativas de determinadas regiones con su consiguiente reflejo cultural. En *L'identité de la France*, Fernand Braudel explica que «no sólo hay en Francia una lengua de oc y una lengua de oil, más las lenguas casi extranjeras que son en la periferia del reino el vascuence, el bretón, los dialectos flamenco del Norte y alemán del Este [el autor olvida aquí el catalán], sino infinitos *patois* provinciales y aun locales». En medio del mosaico institucional, el francés era incapaz de servir como lengua de comunicación. Una situación más grave que la española. Sólo que en aras del «espíritu público», con el objeto de unificar efectivamente la nación, la Revolución abordó los cambios legales que abolieron la fragmentación administrativa de raíz histórica y prepararon a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del XX, escuela y comunicaciones mediante la unificación lingüística y cultural. El Estado nación puso en marcha los mecanismos de integración económicos, administrativos, culturales y simbólicos, gracias a los cuales toda alternativa a la cons-

trucción unitaria resultó eliminada. La España del siglo XIX siguió formalmente el patrón francés, pero el atraso económico tejó la tela de los estrangulamientos que en todos los órdenes afectaron al funcionamiento del Estado nación.

El estallido de la insurrección contra el ejército de ocupación napoleónico en mayo de 1808 prueba que en España se daban los supuestos políticos, culturales e identitarios para que ese fracaso no hubiese tenido lugar. A diferencia de otros países que permanecieron pasivos ante la ocupación francesa, Napoleón tropezó en España con una reacción muy violenta y ampliamente difundida, xenófoba y tradicional en los niveles populares y eclesiásticos, pero a diferencia de Tirol con una inmediata opción modernizadora en unas elites ya dispuestas de antemano a ajustar cuentas en sentido nacional y liberal con el «despotismo ministerial» en que había degenerado la monarquía absoluta. Desde un primer momento, la guerra contra el francés se hizo en nombre de «la independencia» que correspondía a la nación española y para alcanzar asimismo la libertad política mediante el establecimiento de una Constitución. Una proclama de agosto de 1808, redactada por el catedrático Antonio Peña, resume el espíritu de tantos otros escritos:

Españoles: No basta vencer ejércitos enemigos para vivir felices. Es necesario reformar nuestras instituciones políticas si queremos evitar otra y más veces los males que en el día nos afligen y de que aun no estamos libres. Una nación no puede prosperar sin un buen gobierno, sin una constitución o, lo que es lo mismo, sin unas leyes fundamentales que ella misma establezca.

«La verdadera soberanía reside en la Nación reunida por medio de sus representantes», añade Manuel José Quintana, editor de *El Semanario Patriótico*, primer periódico liberal en 1808. Lo cual no significa ignorar la composición plural que caracteriza a la nación española, manifestada en el policentrismo del levantamiento antifrancés. En su *Centinelá contra franceses*, lo resume Antonio María de Capmany:

Cada provincia se esperezó y se sacudió a su manera. ¿Qué sería ya de los Españoles, si no hubiera habido Aragoneses, Valencianos, Murcianos, Andaluces, Asturianos, Gallegos, Extremeños, Catalanes, Castellanos, etc.? Cada uno de estos nombres inflama y envanece, y de estas pequeñas naciones se compone la masa de la gran Nación.

Ninguna expresión más clara de la identidad dual que aún prevalece hoy en las «pequeñas naciones» donde los nacionalismos periféricos han alcanzado la hegemonía política.

La evolución española a lo largo del siglo XIX irá apagando esas expectativas de afirmación nacional, concretadas en la Constitución liberal de 1812, y que sufren los golpes sucesivos de la pérdida del imperio continental americano y de una transición marcada por las guerras (de la lucha por la independencia a las carlistas), con el efecto de un grave empobrecimiento del país. «El liberalismo triunfó en España —ha escrito Pierre Vilar— al mismo tiempo que se hundían los requisitos que hicieron posible su aparición». De este modo, la tardía formación del mercado nacional, el predominio de una agricultura de subsistencia que generaba una débil demanda interior, con una industrialización focalizada, por puro azar primero en Cataluña y luego en Vizcaya, regiones marcadamente diferenciadas en cuanto a la historia política y a la cultura, todo ello configura un marco restrictivo en el cual tiene lugar la difícil institucionalización del Estado liberal, tras una prolongada secuencia de guerras y enfrentamientos con los defensores del Antiguo Régimen. El Estado resultante, dominado por la Corona, los liberales «moderados» y los caudillos militares, reprodujo el modelo francés de centralización, si bien con marcados acentos defensivos (Guardia Civil, plétora de oficiales en el Ejército) y un armazón administrativa muy débil, obligada a recurrir a las redes clientelares y al caciquismo para el mantenimiento del sistema de poder.

Fue un Estado débil y opresivo, incapaz de poner en marcha los mecanismos necesarios para consolidar el Estado nación. Las dos agencias de socialización clásicas, el servicio militar y la escuela, fueron ante todo causas de fractura, quedando reservado el primero hasta el nuevo siglo para quienes no podían pagar la contribución a metálico y tenían que prestar «la contribución de sangre», en tanto que la segunda incumplía la función nacionalizadora por pura y simple falta de recursos, ya que el Estado no paga a los maestros hasta 1902. De manera que con muy altas tasas de analfabetismo, el maestro acabó convertido en símbolo de opresión cultural, por añadidura ineficaz, para las regiones con idioma propio. Hubo un intento fugaz de cambio con la República federal de 1873, atrapada sin embargo de inmediato en la ausencia de una base social que respondiera al proyecto de modernización política y de justicia social. Su fracaso ejerció además un prolongado efecto de desprestigio del federalismo en cuanto factor de disgregación, observable tanto en 1931 como en 1978, e incluso en el presente.

La Restauración monárquica y conservadora de 1874-1876 alcanzó a crear un cierto equilibrio estabilizador en el vértice del sistema político, con la rotación de partidos en el gobierno y una paulatina ampliación de las libertades. Pero las insuficiencias de fondo persistieron y quedaron al descubierto de modo espectacular con el Desastre de 1898: fin del imperio colonial por la derrota ante los Estados Unidos, tras haber literalmente provocado la insurrección cubana de 1895 por la incapacidad para modernizar la gestión corrupta, ineficaz y represiva ejercida sobre la Isla. Como consecuencia, según la expresión del premier británico Lord Salisbury, España era un caso de «país moribundo» a contracorriente de su entorno europeo, naciones que por su decadencia y mal gobierno estaban condenadas a la pérdida de territorios y a la subordinación respecto de las «naciones vivas». Para los intelectuales hispanos empezaba la interminable reflexión sobre *el problema de España*. Para los movimientos hasta entonces minoritarios que habían ido surgiendo en la periferia, en las regiones con sólidas señas de identidad históricas y culturales —Cataluña, País Vasco, Galicia—, llegaba la hora de plantear una alternativa a un Estado-nación simbólicamente en quiebra.

Las formulaciones doctrinales de los tres movimientos habían coincidido en el tiempo, en torno a 1890: *La patria gallega* de Manuel Murguía y *El regionalismo* de Alfredo Brañas, las *Bases de Manresa*, *Bizkaya por su independencia* de Sabino Arana. Pero es la crisis del 98 la que abre el camino para el crecimiento del catalanismo y del nacionalismo en las dos zonas donde se registraban procesos de industrialización y se da una dinámica social con la formación de grupos sociales susceptibles de impulsar dichos movimientos. En Galicia, la ausencia de transformaciones capitalistas bloqueará durante décadas la gestación de un regionalismo político importante, a pesar de la intensidad del hecho diferencial. Tal y como había previsto hacia 1840 el precursor Antolín Faraldo, el rasgo definitorio de Galicia era la «excentralización», el aislamiento respecto de la España centralizada (el enlace ferroviario sólo llegará en 1883), y también en su configuración interna, un mundo de parroquias rurales sin apenas centros urbanos de entidad, pero precisamente eso mismo que la singulariza constituye el factor decisivo de estrangulamiento a la hora de impedir el ascenso de las fuerzas sociales que diera consistencia a un galleguismo de intelectuales.

Incluso en el País Vasco, la implantación del nacionalismo, primero limitada a Vizcaya, sigue la estela de la industrialización, con el apoyo que representa en el orden político la prolongada supervivencia en las tres provincias hasta 1876 (1841 para Navarra) de un régimen administrativo propio, los Fueros, con una considerable carga simbólica al legitimar una eventual aspiración a la independencia. De Sabino Arana a Ibarretxe y a ETA, los «derechos históricos» son el agente de legitimación del nacionalismo vasco radical. La memoria histórica se encuentra asimismo presente en el regionalismo catalán con la evocación de la resistencia frente a Felipe de Borbón, de 1702 a 1714. No obstante, las coincidencias se agotan aquí. En tanto que para Cataluña el catalanismo refleja el desajuste entre la región más moderna y el resto de España, desembocando en un movimiento regenerador cuya presencia acaba siendo compatible con la inclusión en el Estado español, en el caso vasco la violencia del proceso de cambios causado por la industrialización vizcaína, el enlace con el pasado reciente también traumático de las guerras carlistas y con el citado agente de legitimación que fuera el régimen foral apenas suprimido, confieren al movimiento nacionalista un sesgo de ruptura. El propósito del catalanismo consistirá en defender los propios intereses económicos y alcanzar la hegemonía en una España modernizada; el nacionalismo vasco asume en cambio desde el comienzo la propuesta de fractura del Estado. En ambos casos, eso sí, la propuesta se apoya sobre una puesta en cuestión de la identidad nacional española.

España rota

El tópico de las «dos Españas» tiene una base real: la tensión entre arcaísmo y modernidad que se manifiesta en las décadas finales del siglo XVIII. El sólido control de la Iglesia, vía presencia en el Estado por medio de la Inquisición y una gran concentración de propiedades, reacciona muy pronto contra las ideas de reforma social y política, procediendo a su persecución y a anatematizarlas. «La intolerancia es una ley fundamental de la nación española; no la estableció la plebe, no es ella quien debe abolirla»: esta declaración de un inquisidor anónimo en 1789, frente a la volteriana reivindicación de tolerancia formulada por uno de nuestros primeros publicistas liberales, pone de manifiesto una incompatibilidad, a la cual pronto han de sumarse los elementos conservadores de la burocracia ilustrada.

Anticipándose a la *Historia de los heterodoxos españoles* del erudito Marcelino Menéndez y Pelayo, Juan Pablo Forner escribe la *Apología por la España y su mérito literario*, donde se dibuja una identidad española ajena a los cambios del pensamiento europeo. Frente a ella, el más ácido de nuestros periodistas ilustrados, Luis Cañuelo, escribe una *Apología por el África y su mérito literario* en su semanario *El Censor*, una polémica destinada a durar siglo y medio. Para conservadores y reaccionarios, el catolicismo y el ensimismamiento constituyen la base de la identidad española; para liberales y progresistas, hay que partir del reconocimiento del atraso para aproximarse a Europa. Tal será la fórmula a comienzos del siglo xx de Joaquín Costa, regeneración y europeísmo, pronto desarrollada y enriquecida por José Ortega y Gasset, en medio de la cascada de reflexiones sobre el problema de España que suscitó el desastre de 1898. Por lo demás, tampoco este tema se agota en las primeras décadas de siglo. Todavía en los años cuarenta debaten el futuro liberal Pedro Laín Entralgo, en su *España como problema*, con el opusdeísta Rafael Calvo Serer en *España sin problema*. Lo que cuenta es que desde los prolegómenos de la revolución liberal subsisten una consideración problemática y el pesimismo en torno al futuro de la identidad española.

La extrema derecha ahondará aún más la fractura, al identificar la nación con sus contenidos tradicionales y represivos, excluyendo de la misma a los «heterodoxos» de todo tipo. Aquéllos que piensan como los filósofos franceses sólo deben esperar una cosa, el quemadero, advertía el Padre Alvarado, uno de los más prolíficos propagandistas serviles frente al liberalismo de Cádiz. Toda la retórica desplegada en los años anteriores a la Guerra Civil contra la Antiespaña responde a la misma idea fuerza. De hecho, España sólo es la parte reaccionaria, y en el mejor de los casos conservadora, de la sociedad española. Cuando en noviembre de 1935 el general Franco, aún a las órdenes del ministro Gil-Robles, se entrevista con el embajador francés Jean Herbette, le anuncia que en España hace falta realizar «una operación quirúrgica», esto es, una amputación de sus miembros gangrenados, comunistas y masones, libre-pensadores y anarquistas, demócratas y sindicalistas. Es lo que va a ejecutar de forma implacable en el curso de la Guerra Civil y años sucesivos, al servicio del lema joseantoniano de la España una, grande y libre. En la práctica, al servicio de la estrecha concepción nacionalista que desde el Desastre presidía la mentalidad del corporativismo militar (recordemos el filme *Raza*).

El político profascista José Calvo Sotelo había dicho en un mitin que prefería una España roja a una España rota. En la misma línea, la obsesión de los nacionalismos planeará a lo largo y ancho de toda la era franquista con el fin de proteger «la unidad de los hombres y de las tierras de España». Sólo que esa exaltación del nacionalismo español, impregnada de militarismo y de nacional-catolicismo, venía a socavar de forma decisiva los fundamentos de la nación española, al identificarla con todos los aspectos negativos de la dictadura. El franquismo fue ineficaz en cuanto agente de fortalecimiento a medio plazo del nacionalismo español y empapó la identidad española de contenidos reaccionarios. Antes, en y después de la transición democrática, toda oposición a las pretensiones nacionalistas de catalanes o vascos fue inmediatamente denunciada como franquista, y la propia concepción de España, por encima de la nueva realidad democrática, resultó afectada por esa contaminación. Incluso la mentalidad de los demócratas españoles sufrió el impacto de ese menosprecio de la nación, que quedó como reserva de los sectores políticos conservadores, muy marcados en su idea de España por el antecedente franquista.

La condena de la identidad

Es en la segunda mitad del siglo XIX cuando los pensadores catalanes, los más destacados procedentes del federalismo, elaboran el esquema dual que marca la contraposición entre Cataluña y España: de un lado, la argumentación historicista, que permite asentar el rechazo del moderantismo sobre una imagen del pasado en que indefectiblemente la aspiración de libertad de Cataluña, presente ya en los tiempos de la Corona de Aragón, tropieza con la vocación opresora de Castilla; de otro, la conciencia de superioridad, surgida de la brillante evolución económica de Cataluña, por contraste con la incapacidad de Castilla (y de España) para construir una sociedad y un Estado modernos. Una valoración que se convertirá en tópico como consecuencia de la crisis del 98. «Cataluña es más europea, más futurista que España», escribía en 1905 el catalanista liberal Gabriel Alomar, evocando su comportamiento supuestamente opuesto ante la guerra de Cuba: proclamó «la libertad de los pueblos» por contraste con «una multitud baja, servil y tabernaria que entonaba himnos de guerra acompañando a la lastimosa procesión de los reclutas que iban hacia la muerte». «Somos plena-

mente compatibles con la vida moderna», concluía, como premisa del «ideal de liberación».

El político que encarna la transición del federalismo al catalanismo en la década de 1870, Valentí Almirall, estableció quien elabora una codificación destinada a durar en su libro *Lo catalanisme*, de 1886. Ya antes había escrito un folleto significativamente titulado «Guerra a Madrid». La versión española de la centralización constituía la expresión de un mundo despreciable, apegado «a las clases parásitas, a las clases feudales del militarismo, de la burocracia, de la explotación, del agio y del fanatismo», enfrentadas a «las fuerzas vivas de la patria». «Cataluña —resume asumiendo el argumento historicista—, desde que la fuerza de las armas la sujetó al despótico imperio de las casas de Austria y Borbón, ha sido víctima constante de las falsificaciones del centro». Era algo más que una acumulación de rasgos sociológicos negativos. La degeneración histórica de Castilla se encontraba inscrita en la historia, con el Quijote a modo de emblema de un conjunto de valores incompatibles con la modernidad. El carácter castellano, piensa Almirall, «incapaz de toda empresa positiva, vegeta en la miseria moral y material». Ha perdido su puesto en «la civilización actual». Una confederación donde se desenvolviese libremente la capacidad de Cataluña sería la única salida.

Finalmente, la consideración enteramente peyorativa de la España unitaria, opresiva y parásita, llevaba de modo inevitable a la ruptura, fundamentada sobre la negación del hecho y de la identidad nacional españoles. La crisis del 98 crea el ambiente propicio para ese último paso (acompañado, por cierto, de un giro conservador y antimodernista), visible en los titulares con que celebra *La Nació Catalana* la derrota ante Estados Unidos: «España agonizante. Descrédito vergonzoso del quijotismo y de la patriotería. Triunfo del catalanismo». Cobraba así vigencia la rotunda contraposición que en 1890 hiciera uno de los fundadores de la Lliga de Catalunya: «España no es una nación en la verdadera acepción de la palabra, sino un Estado formado por diferentes naciones, cuyos elementos u organismos sociales son distintos». «España no es una nación, sino un Estado», confirmará el fundador Enric Prat de la Riba, siempre en 1890. Con una consecuencia inequívoca: «Vengo a hablaros de la Patria Catalana, la cual, pequeña o grande, es nuestra única patria». «Euzkadi bakarra da, gure aberria», replicó miméticamente el nacionalismo vasco.

Su fundador, Sabino Arana, vive como estudiante en Cataluña durante la década de 1880 y sin duda el ambiente barcelonés, con toda probabilidad la lectura de *Lo catalanisme*, le sirve para efectuar la necesaria conversión de su racismo de Antiguo Régimen, de raíz fuerista, en un racismo moderno, agresivamente antiespañol, cargado con el conjunto de relatos catalanes sobre la degeneración de Castilla. A fin de cuentas, Almirall manifestaba simpatía por el pueblo degenerado de Castilla; Arana lo detesta. El contexto del pensamiento sabiniano es el proceso de cambios de poder, demográficos y culturales que acompaña a la industrialización de Vizcaya, sobre el telón de fondo de la pérdida definitiva de los fueros en 1876 (compensada en el orden financiero con el Concierto Económico de 1881). Implica una respuesta reaccionaria, inspirada en el antecedente del carlismo y cargada de contenidos racistas contra aquéllos que vienen «de fuera» trátense de políticos, profesionales o trabajadores.

Léon Poliakov creía que el nacionalismo alemán era el único de raíz biológica en la Europa de 1900: olvidaba el vasco en la versión de Sabino Arana. Tanto sus escritos en prosa como en verso se encuentran inspirados por un odio sin límites al pueblo que privó a los vizcaínos —su nacionalismo es primero *bizkaitarra*— de la independencia que a su juicio disfrutaban bajo los fueros entendidos como *lagi zarrak*, leyes viejas o antiguas que les aseguraban una vida libre y virtuosa. El español es un pueblo degenerado, inculto, irreligioso, bárbaro, cuyo contacto, especialmente cuando se ejerce en forma de dominio, supone una contaminación inevitable para los vizcaínos. Es la raza impura, contra la cual sólo cabe un rechazo tajante, que habría de hacerse extensivo a los vizcaínos/vascos que no lo suscriben. Su programa se resume en el poema «Ken!»:

¡Kendu, kendu maketuok eta euzkeldun maketuzaliok!
¡Bota, bota azurbaltzok eta euren lagun guztijok!¹

Es un programa muy simple, que sigue inspirando hasta nuestros días, convenientemente disimulado, el gran rechazo que aún constituye el núcleo del nacionalismo radical y de buena parte del democrático, coincidentes ambos en designar al actual lehendakari, presidente vasco, como «López» o «señor López», para marcar la distancia insalva-

1 «Quita, quita maketos y euskeldunes maketófilos; / fuera, fuera azurbelchas y todos sus amigos [o compañeros].»

ble con los verdaderos integrantes del «pueblo vasco». Después de 1945 el racismo explícito no pudo ser mantenido, siendo reemplazado por la discriminación lingüística contra los que no hablaban euskera (*euskeldunmochas*), a propuesta del filólogo militante Federico Krutwig, que no varió mucho las cosas ya que los *euskeldunes* pertenecían casi sin excepciones a la población autóctona, y por fin desde los años setenta, al aplicar el concepto de «pueblo trabajador vasco», la discriminación cedió para quienes militaran en el nacionalismo radical. Cambios que en modo alguno alteraron el enfrentamiento insalvable del sujeto racial por excelencia, «el pueblo vasco» frente a los *invasores* españoles. El tema de los invasores, en términos sabinianos apenas disimulados, seguía presidiendo la argumentación de Jon Salutregi, director de *Egin* antes de las elecciones de 2001, e incluso la distribución por el diario de un ajedrez patriótico de *euskeldunes* contra invasores.

La presencia del racismo en la sociedad vasca del Antiguo Régimen se remonta a principios del siglo XVI, cuando los estatutos de limpieza de sangre difundidos en España para sellar la discriminación de las minorías (inicialmente, los conversos) pasan a ser en Vizcaya y Guipúzcoa instrumentos de eliminación que, con el tiempo y hasta el siglo XIX, afectarían a «judíos, moros, herejes y gentes de mala raza». La pureza de raza era la base del principio de nobleza universal, a su vez fundamento sociológico de unos fueros que en términos históricos se justificaban por la independencia originaria y, en el caso vizcaíno, por la resuelta determinación para rechazar a los invasores castellanos. No en vano el primer librito de Sabino Arana es *Bizkaya por su independencia*, donde se relatan esas cuatro batallas victoriosas y cercana ya su muerte, cuando en la superficie propone por motivos tácticos una Liga de Vascos Españolista, el tema reaparece en *Libe*, con la heroína que sufre la muerte por la patria tras haber pecado por amar a un conde castellano, invasor de Vizcaya. Siempre la pureza de raza en un escenario de guerra antigua que es preciso actualizar.

El fondo religioso integrista refuerza ese sentimiento de lucha, ya que aceptar al maketo es aceptar la corrupción y la guerra contra España es una obligación sagrada, para recuperar la independencia de las «leyes viejas». Sólo que Sabino Arana es también y casi por encima de todo un discípulo de San Ignacio, con lo cual el absolutismo de los principios se conjuga con el pragmatismo de los medios. Es posible inclu-

so entrar con «el enemigo» —término ignaciano que llega a nacionalistas de hoy como Joseba Egibar y por supuesto a ETA—, siempre que se salga con uno mismo. De ahí el equívoco de las supuestas dos almas del nacionalismo vasco, confundiendo el pragmatismo con una alternativa. Por supuesto, desde Eduardo Landeta y los *euskalerriacos* de principios del siglo xx hasta la reciente experiencia de Jusu Jon Imaz, se han sucedido los intentos, siempre hasta ahora fracasados. Encubierto primero bajo la propuesta de *status* de «libre asociación», léase Estado Libre Asociado al modo de Irlanda 1921-1922, el proyecto de Ibarretxe en 2001 era estrictamente secesionista. Basta con leer su articulado y en particular los artículos, que reducen a límites ridículos las competencias del Estado, en tanto que al legislativo vasco le corresponden todas las no explícitamente cedidas. Así, ese «pueblo vasco», con ocho o siete mil años de cultura propia, según Ibarretxe, recuperará su protagonismo hasta hoy interferido por España.

En el fondo, se mantiene la intransigencia derivada del odio al invasor, que aún hoy anima al entorno político de ETA y a los sectores independentistas del nacionalismo democrático. Sabino Arana lo había proclamado una y otra vez, acompañando siempre la condena de la sucesión de términos peyorativos que arrancan de la discriminación medieval contra los agotes (*belarrimochas*, «orejas cortas», Sabino Arana lo usa en euskera, *motzak*), siguen conjugando la discriminación racial con la ideológica (*azurbeltzak*, que llevan el negro, el liberalismo, en los huesos, actualizado recientemente con «tenéis la sangre rojigualda» para cerrar con el bilbainismo *maketos* para los inmigrantes —desde los años cincuenta se les llamará «coreanos»— y Maketania para España). Si el maketo destruye y corrompe a los vascos, ¿cómo no odiarle? «Para amar a Vizcaya, antes que nada hay que ser enemigo de sus enemigos», resume Sabino Arana. El modelo del pasado es pura y simple destrucción de los *mochas*: «nuestros antepasados les destrozaron y en un baño de sangre [*sic*] les arrojaron fuera de las fronteras de la patria». El *erdera* (castellano) será eliminado y llegará la utopía moral, resultado de la independencia: «Los buenos usos y las buenas costumbres, en adelante sustituirán a las viciosas de los mochas». Estricto totalitarismo racista, cuyas aristas formales se irán necesariamente limando, pero que anima aún hoy la vertiente radical del nacionalismo. Sabino Arana fundó una religión política sobre la base del odio, sin la cual el fenómeno ETA no podría ser entendido, lo

mismo que la benevolencia con que ha sido tantas veces considerado desde el nacionalismo democrático vasco. La reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos constata la vinculación entre Batasuna y ETA. Si tenemos en cuenta la insistente defensa por parte del PNV de la legalidad del brazo político de ETA, siendo por otra parte los primeros en conocer la situación, ello sólo puede ser interpretado con un distanciamiento del terror que no impide un sentimiento de fraternidad por la coincidencia en los fines políticos perseguidos y en la oposición visceral a España.

En suma, para el catalanismo España es sólo un Estado, no una nación. Planteamiento cuya vigencia es mantenida hasta hoy como núcleo de la mentalidad catalanista, y que apuntalaron historiadores como Borja de Riquer en su polémica de 1890 desde las páginas de *Historia social*. Para el nacionalismo sabiniano, la identidad española tiene un contenido más profundo y violento, explicable por su núcleo biológico y que no ha desaparecido. Un antiguo proverbio vasco decía: «*Arrotz herri, otso herri*» («País extraño, país de lobos»). Para los herederos de Sabino Arana, el español sigue siendo el *otso beltza*, el lobo negro según la letra del himno *Batasuna* contra el que deben luchar los vascos. La española es, pues, una identidad satanizada.

Opinión e ideología

Las ideologías nacionalistas se sirven siempre eficazmente de las falsas evidencias que acaban calando en la opinión pública atendiendo al efecto mayoría. A fuerza de escuchar una y otra vez que Cataluña es una nación y que España no lo es, o que existió un pueblo vasco que sigue utilizando su lengua milenaria y que aspira incansablemente a la independencia, la opinión acaba aceptándolo dentro y fuera de nuestras fronteras. Incluso se da por bueno el objetivo político de una Euskal Herria a ambos lados del Pirineo que nunca existió y que tendría que comprender una Navarra sólo minoritariamente nacionalista, así como unos territorios vascofranceses donde el nacionalismo lo es aún más, y en nombre de un idioma propio también minoritario en la región desde hace más de un siglo. El pueblo vasco en tanto que *Volk* está por encima de la realidad política y de la historia. Vale la pena citar las primeras frases del manifiesto del PNV en el último Aberri Eguna: «somos un Pueblo [con mayúscula] con identidad propia en el conjun-

to de los Pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural propio y asentado geográficamente en siete territorios ubicados en dos Estados a ambos lados de los Pirineos».

Resulta obvio que, para materializar ese objetivo político, adscrito al «Pueblo Vasco en su integridad», la democracia no es un medio válido.

En un artículo aparecido recientemente en *El País*, Josep Ramoneda comentaba el lamento de un españolista que asimilaba la pérdida de Cataluña a la pérdida de un brazo; Cataluña es «un cuerpo entero», fue la respuesta. Recordemos la obsesiva insistencia del PNV de Ibarretxe sobre una «consulta» que abriera el camino de la autodeterminación, «el derecho del pueblo vasco a decidir». La lectura ingenua de ambos planteamientos es que el Estado español actúa contra la democracia al no crear los cauces para una expresión democrática de las dos principales nacionalidades periféricas que satisficiera su deseo de independencia. Pensar de otro modo es signo de españolismo dudosamente demócrata, cuando no de franquismo. Por supuesto, vascos y españoles, catalanes y españoles son especies diferentes.

Las encuestas de opinión vienen ofreciendo desde los inicios de la transición una imagen más compleja, y sobre todo distinta de la anterior. Para empezar, oscilando según los casos y los tiempos, la aspiración de independencia en Euskadi y en Cataluña, no hablemos de Galicia, gira en torno a un 30%, lo cual no es poco, pero queda muy por debajo de la votación de los partidos que, de un modo u otro, hablan de soberanía y sobre todo es base del todo insuficiente para plantear una autodeterminación como derecho democrático, salvo que el propósito consista en desestabilizar las respectivas autonomías y forzar el cambio en una opinión hasta ahora muy estable. La precisión del Euskobarómetro elaborado por la Universidad del País Vasco permite comprobar la falacia de un País Vasco mayoritariamente nacionalista, ya que las proporciones vienen situándose en torno al 50%, incluso con cierto predominio no nacionalista. Los vascos están satisfechos con el Estatuto, aun cuando desearían ampliarlo, y volverían a dar el voto afirmativo a la Constitución de 1978. Ciertamente hay un predominio en el voto a los partidos nacionalistas, aunque tan poco aplastante que en las últimas elecciones han podido formarse una mayoría parlamentaria y un gobierno constitucionalista. Hay que tomar en consideración además la total ausencia de libertad política que afecta a los no nacionalistas en las localidades menores de 25.000 habitantes.

Para cerrar el círculo, tanto en Euskadi como en Cataluña lo que predomina sin lugar a dudas es la identidad dual. Los ciudadanos vascos y catalanes se consideran antes que nada vascos y catalanes, sólo que dos tercios de ellos sienten la doble identidad, vasco y español, catalán y español. El problema no reside entonces en el propósito nacionalista de desequilibrar la balanza a favor propio, siempre que sea por procedimientos democráticos, en el sentido de una identidad única. Pero tendrán que reconocer el carácter también democrático de quienes se esfuercen por mantener la identidad dual, ajustada por lo demás a la circunstancia constitucional y autonómica. La menos imprecisa definición de España es la de una «nación de naciones», en la cual se entrelazan sobre un eje los proyectos de construcción nacional animados por los movimientos nacionalistas de las nacionalidades históricas. Nuevo recuerdo obligado: hoy tanto Euskadi como Cataluña tienen gobiernos con presidencia socialista, no nacionalista. Consecuencia última: el pueblo vasco y el «cuerpo entero» de la nación catalana no son realidades políticas y sociológicas, sino elementos nucleares de proyectos políticos dirigidos a forzar una fractura que no responde a los sentimientos ni a los objetivos políticos mayoritarios entre los ciudadanos de una y otra comunidad. Apreciación que no excluye su éxito en el futuro, si tenemos en cuenta el desigual énfasis con que se afirman las respectivas identidades, débil y en cierto grado confusa para España, de fuerza creciente en Cataluña y en Euskadi, con una interrelación simbólica asimismo en aumento.

Diego Íñiguez Hernández

¿Crisis o continuidad en la política judicial?

La relevancia política del sistema de gobierno del poder judicial en España

Las páginas siguientes tratan de un problema de poder, no de la organización o la eficacia de la jurisdicción. Se refieren al modo en que se articulan —compiten o se ordenan entre sí— los actores de la política judicial, cómo tratan de extender el propio poder y delimitar el de los demás y cuál es el resultado: en esencia, si resultan eficaces los medios que establece la Constitución para garantizar la independencia de jueces y tribunales en su función de controlar la legalidad de la actuación de los gobiernos y los restantes poderes asociados (partidos políticos, grupos parlamentarios, otras instancias de poder autonómico y local) o si son éstos los que logran imponerse en los conflictos que inevitablemente se producen. Pero ¿tiene tanta importancia la política judicial? En España, sí.

En primer lugar, por un factor empírico: los medios de comunicación prestan al Consejo General del Poder Judicial (en lo sucesivo CGPJ) y a los conflictos judiciales una atención que no recibe ninguna otra institución de control o garantía de intereses difusos comparable: ni siquiera el Tribunal Constitucional, y desde luego no el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado, el de Seguridad Nuclear o la Comisión de la Competencia. Desde luego, jueces y tribunales controlan a los poderes políticos, o podrían hacerlo si no estuvieran sobrecargados de trabajo y distraídos con los problemas endémicos de organización, sobreproducción legislativa y una carrera disfuncional. Los tribunales han sido un terreno esencial para el debate, o la batalla, política, que se ha librado en torno a casos de corrupción o abuso de poder desde los años ochenta y muy especialmente en los noventa. Una parte de los protagonistas, o estrategias, de los partidos en esta guerra, que fue decisiva para el cambio de 2000, continúan en activo y en buena forma.

Los partidos procuran que en el CGPJ haya vocales que se identifiquen con sus intereses y nombren a jueces «afines» para los cargos y

puestos que tratan los asuntos políticamente relevantes: los de magistrado del Tribunal Supremo, especialmente en las salas tercera y segunda; en la presidencia de la Audiencia Nacional; al frente de los Tribunales Superiores de Justicia...

Las asociaciones judiciales, especialmente la mayoritaria Asociación Profesional de la Magistratura, cercana al Partido Popular, y Jueces para la Democracia, que lo es al socialista, aceptan su papel con un entusiasmo explicable por la recurrencia con que los integrantes de sus cúpulas dirigentes reciben luego, generación tras generación, una prima en su carrera mediante su nombramiento para aquellos puestos.

El poder judicial en general y el CGPJ especialmente han sido, además, una cantera para el acceso a carreras políticas muy principales. Pudiera pensarse, en fin, que otra razón de este interés es que asegura a los poderes «fuertes» —el gobierno, los partidos, los medios de comunicación— un cómodo adversario: difuso, fácil de caricaturizar, sin medios para defenderse y con un porcentaje de integrantes pintorescos, anticuados o echados a perder.

El sistema de gobierno del poder judicial de la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 quiso romper con una larga historia de dependencia del poder judicial respecto al ejecutivo. A lo largo del siglo XIX se había ido logrando una cierta racionalización de la planta judicial y, gradualmente, la unificación de jurisdicciones. Pero no la independencia de los jueces en los asuntos que interesaban al poder político. Constituciones y leyes reconocían y ensalzaban la independencia de los jueces, pero la realidad fue muy otra. Un ministro de Justicia recordaba en 1841 la obligación de los jueces de «manifestar un celo a toda prueba y una adhesión inquebrantable a las instituciones, el Gobierno que los nombró y al sistema político» (Paredes 1991: 87). Jueces y funcionarios quedaban «cesantes» cuando gobernaba el partido contrario, pero sabían que cuando cambiara el turno y volvieran los suyos al poder recuperarían el favor, el puesto y el —generalmente magro— salario. Eran frecuentes los traslados. En un debate parlamentario, un diputado advertía: «yo no diré ni propondré que deban ser inamovibles; pero entre ser inamovibles y constantemente renovados hay un término medio». Otro bromeaba sugiriendo que acaso el ministro de

Justicia tuviera acciones en el negocio de transporte por diligencias (Aparicio 1995: 56).

El sistema se estabilizó en parte a partir de la Restauración, con la consolidación de la carrera judicial y el sistema de oposiciones para acceder a la judicatura (Paredes 1991). Pero se mantuvo el control ideológico por medio de la inspección, de la articulación en una carrera y una estructura jerárquica, del sistema de nombramiento para los cargos de las audiencias y el Tribunal Supremo. Ésta fue también la experiencia bajo el régimen franquista: los jueces pudieron ser «independientes por razón de la materia» —en las que no correspondían a la jurisdicción política llamada «de orden público»—, pero los puestos de gobierno y los principales del sistema judicial se reservaron a magistrados afectos al régimen. Éstos podían ocupar incluso puestos de relieve político (típicamente, el de gobernador civil y jefe provincial del Movimiento) en situación de «excedencia especial» y regresar luego a la jurisdicción, normalmente a los puestos superiores del escalafón.

La Constitución de 1978 introdujo el Consejo General del Poder Judicial, para cambiar el sistema tradicional importando un órgano que había tenido un éxito razonable en Italia bajo la Constitución republicana de 1947 (Ferrajoli 1990: 588 y ss.; Pizzorusso 1996: 149). Configurado como un órgano de gobierno autónomo, el CGPJ debía haber servido para garantizar la independencia de cada juez o tribunal en sus funciones jurisdiccionales. Y, junto con unas asociaciones judiciales específicamente configuradas, debía haber facilitado un cierto margen de participación en la política judicial y la difusión de una cultura de la independencia. La selección de los jueces de entrada siguió confiada al sistema de oposiciones, pero las funciones que afectan al estatuto profesional de los jueces y el nombramiento de los presidentes de audiencias y tribunales superiores de justicia y de los magistrados del Tribunal Supremo se confiaron al nuevo Consejo General del Poder Judicial. Integrado por doce jueces y magistrados y por otros ocho juristas, «todos ellos de reconocida competencia», el nuevo Consejo debía ocuparse de una función de gobierno que no se define claramente y «en particular» de la «materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario». Su objetivo era, según sentencia del Tribunal Constitucional:

apartar al Gobierno de algunas de las funciones que más pueden servirle para tratar de influir sobre los Tribunales. De un lado, el posible favore-

cimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con las inspecciones y la imposición de sanciones. La finalidad [...] es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado (1986).

El Consejo tiene algunas otras funciones: informa proyectos de ley que tengan que ver con la función judicial, selecciona a los jueces y magistrados, interviene en la definición de la planta de los juzgados.

La importación del Consejo buscaba evitar las formas históricamente recurrentes de presión, especialmente en los casos que interesan al poder: los que surgen de legislación controvertida, o de actuaciones controvertidas iniciadas por poderes públicos, o que se refieren a cuestiones morales o sociales relevantes (Griffith 1997: 16 y ss.). El CGPJ debía respaldar la independencia de los jueces frente a intromisiones o ataques concretos y ayudar a crear condiciones favorables por medio de sus competencias de informe en el proceso legislativo y su participación en la *política judicial*. Fue una decisión razonable —«aunque no necesaria» (Tribunal Constitucional 1986)— para modificar el sistema tradicional de control profesional e ideológico. Un órgano constitucional debía reforzar la independencia simbólica y efectivamente, al prestar atención a la realidad de su funcionamiento y su estructura organizativa, porque no es posible transformar «el trabajo del juez y su relación con los demás jueces y la sociedad» sin actuar sobre «el modelo orgánico que lo enmarca, condiciona y prejuzga inevitablemente» (Andrés Ibáñez/Movilla Álvarez 1986: 90). Se apoyaba también en razones teóricas basadas en la idea de la separación de los poderes: un órgano desvinculado del Ministerio de Justicia debía mantener más fácilmente la independencia de cada juez. Su recepción fue entusiasta: «significa un momento de ruptura con la forma habitual de concebir la organización judicial dentro del aparato del Estado» (*ibid.*, 60).

El Ministerio de Justicia no ha desaparecido y conserva funciones relevantes en la definición y ejecución de la política judicial: tiene la iniciativa legislativa; administra una parte de los recursos económicos, por ejemplo, los necesarios para crear órganos judiciales nuevos; y, sobre todo, mantiene el poder que le da su visibilidad política como parte del gobierno, el único de los tres poderes clásicos que no se ha desdibujado en estos tiempos de «política líquida» y predominio de la «comunicación».

El tercer actor de este drama lo encarnan las asociaciones judiciales. La Constitución prohíbe a jueces y magistrados formar parte de partidos políticos o sindicatos, pero crea unas asociaciones profesionales específicas que tienen un papel —teóricamente reforzado por un cambio en la ley orgánica del poder judicial en 2001— en la designación de los vocales del Consejo. Y otras, más difusas, de defender los intereses profesionales de los jueces, articular su participación y difundir una «cultura de la independencia judicial».

Lo que ocurre es que con el órgano no se importaron algunos de los elementos que explican su razonable éxito en Italia (Guarnieri/Pederzoli 1999: 53 y ss., 145 y ss.; Pizzorusso 1995: 65). Y sobre su actividad real han pesado una historia de dependencia del Poder judicial y una cultura política de baja calidad democrática: una concepción del poder cualitativamente poco liberal, a la que resulta muy ajena la idea de la (auto)limitación del poder y que ha prendido con sorprendente madurez en el sistema de partidos y en la nueva articulación territorial del poder (Aparicio 1995; Íñiguez Hernández 2008; Montero Aroca 1990; Nieto García 2004; Paredes 1991; Sabán Godoy 1991). Quizá también un cierto exceso de optimismo constituyente, que explica la fe en que podría lograrse un objetivo tan difícil y complejo con la mera creación de un órgano —estructurado al fin como los viejos consejos del Antiguo Régimen—. Porque el Consejo es también un centro de poder (Lucas Murillo de la Cueva 2002: 15), que administra el acceso a las posiciones de gobierno y de máximo relieve jurisdiccional.

El contexto tampoco ha sido sencillo. Durante estos años se ha multiplicado el volumen de trabajo judicial y el número de los jueces. Se «ha roto la cohesión corporativo-familiar y la cadena transmisora de la mentalidad autoritaria generalizada», han aparecido «posturas confesadamente progresistas y aun contestatarias». Han aparecido «los jueces estrella». Se han hecho patentes las «estrategias para colocar a jueces “de confianza” en el Tribunal Supremo o en el Constitucional y en el Consejo General del Poder Judicial». El «servilismo político» no ha desaparecido, simplemente ha evolucionado, «al tomarse conciencia de que el Poder no es permanente, colaborar con el Gobierno trae sus riesgos» y hacerlo «con la oposición tiene sus ventajas cuando cambia el turno» (Nieto 2004: 434).

El resultado ha sido que las designaciones de los miembros del Consejo y los cargos judiciales más relevantes «han quedado —de

manera indirecta, por medio de los grupos parlamentarios de las Cámaras y con una variable participación de las asociaciones judiciales— al fin en manos de los partidos políticos, que han trasladado automáticamente la distribución de sus fuerzas a la designación de los vocales del Consejo» (Íñiguez Hernández 2009: 29 y ss., 292 y ss.). Pese a que los procedimientos se cumplen formalmente, en realidad son los partidos políticos —o aquéllos de sus dirigentes que intervienen en las cuestiones judiciales— quienes deciden, en proporción a su fuerza parlamentaria, la composición del Consejo entre jueces y otros juristas que consideran cercanos. El Consejo hace luego lo mismo cuando nombra a quienes ocuparán los puestos de gobierno o jurisdiccionales que pueden tener cierta relevancia política: los elige mediante un sistema de cuotas, con un procedimiento poco transparente —salvo por las puntuales filtraciones a los medios— y escasa motivación. Las asociaciones judiciales, que debían haber servido para representar a los jueces y ayudar a garantizar su independencia, actúan estrechamente vinculadas con los partidos, el gobierno y la oposición de turno —o lo hacen al menos las dos representadas en el Consejo, mientras que las restantes quedan marginadas.

Los así nombrados actúan luego «con una notable disciplina» y «se han sometido a esa lógica con una facilidad que revela una llamativa permanencia de la dependencia del Poder ejecutivo que ha sido constante a lo largo de la Historia constitucional española» (Íñiguez Hernández 2007: 36). La labor del Consejo en defensa de los jueces o tribunales que han sentido amenazada su independencia ha resultado muy poco efectiva. Jueces y tribunales suelen resistir bastante eficazmente las presiones: han sido capaces de resolver procesos tan difíciles como los que persiguieron el empleo de medios ilícitos contra el terrorismo, las escuchas ilegales de los servicios secretos, la financiación irregular de los partidos políticos o la corrupción de altos cargos, por no mencionar la constante labor contra los delitos de terrorismo o para ilegalizar a las asociaciones y partidos afines a los grupos terroristas. Pero es dudoso que el CGPJ haya contribuido a esa resistencia de manera significativa. Más bien al contrario, las intervenciones del CGPJ cuando ha habido jueces que han pedido o necesitado apoyo frente a críticas o presiones de partidos o dirigentes —o, por ejemplo, frente a la amenaza de la banda terrorista ETA contra los de la comunidad autónoma vasca— han sido escasas, retóricas e ineficaces.

La crisis de 2008 y 2009

En el otoño de 2008 y el invierno de 2009 se ha producido una crisis en este sistema, manifiesta en —y alimentada por— varios factores.

(1) La elección del nuevo Consejo, en septiembre de 2008, ha cumplido una pauta que parece ya consustancial al modelo: ha acentuado la deslegitimación con que parte cada nuevo Consejo, por efecto, esta vez, del retraso de casi dos años en la renovación, la nueva marginación de las asociaciones no vinculadas estrechamente a los dos partidos mayores, la preterición de los candidatos judiciales no asociados y el modo en que ha quedado patente que su presidente era designado... por el del gobierno.

(2) Se ha producido una huelga del personal administrativo de los juzgados de las Comunidades Autónomas que no lo tienen transferido, prolongada y hecha acerba en buena parte por la actitud del ministro de Justicia.

(3) La frustración de los jueces por un sistema deslegitimado y desmoralizador y la carga de trabajo en los escalones más bajos de la judicatura se han precipitado en torno a un episodio disciplinario en el que el ministro de Justicia y la vicepresidenta del Gobierno manifestaron qué sanción (ejemplar) esperaban que el Consejo aplicara a un juez en un caso de gran repercusión mediática. La mayoría judicial del Consejo votó casi en bloque frente a los vocales no judiciales y no cedió, lo que le ha devuelto una parte de la legitimidad perdida en su nacimiento. Y el episodio ha alimentado el surgimiento de un movimiento judicial espontáneo alternativo a las asociaciones, organizado en torno al correo electrónico profesional (hasta que ha sido bloqueado por el CGPJ), que se ha dado el nombre de «movimiento del ocho de octubre».

(4) El 18 de febrero de 2009 tuvo lugar una huelga de jueces, por primera vez en la historia de España, gestada por el grupo de jueces comunicados electrónicamente y articulada por un comité de huelga en el que finalmente tomaron parte decisiva dos de las asociaciones judiciales. Hizo huelga más de la mitad de los jueces en activo.

(5) La huelga y el movimiento de los jueces han puesto de manifiesto la deslegitimación del sistema asociativo, aunque una de sus consecuencias haya sido el nacimiento de una quinta asociación. Pero las asociaciones han reaccionado y se esfuerzan por recuperar su posi-

ción dirigiendo de nuevo la relación con el Ministerio de Justicia —al que también interesan más como interlocutores.

(6) El ministro de Justicia tuvo que dimitir como consecuencia de la huelga, el enfado de las asociaciones, algunos errores propios y la evidencia de que sus intervenciones, más tendentes a la confrontación que a la conciliación, habían contribuido a encender a jueces y asociaciones.

(7) La crisis ha coincidido con la investigación por uno de los jueces centrales de instrucción (el «juez estrella» por antonomasia) de casos de corrupción que afectan a cuadros relevantes de uno de los grandes partidos y algunos cargos municipales. La reacción del partido ha seguido el principio de que «la mejor defensa es un buen ataque», cercanas, además, unas elecciones autonómicas.

La crisis del invierno ha dado paso a una calma primaveral, gracias en parte a la personalidad del nuevo ministro, que ha restablecido el diálogo con las asociaciones y les ha concedido buena parte de lo que pedían para mejorar sus condiciones de vida y seguir dirigiendo el trabajo en sus juzgados. Las asociaciones han ido dejando de respaldar la huelga convocado para el 26 de junio, que finalmente no ha tenido lugar —aunque se ha mencionado un aplazamiento hasta octubre para no perder del todo el efecto de tenerla en el horizonte.

Pudiera estar comenzando una interesante evolución dentro del Consejo, decidido a afirmar su independencia, con un nuevo liderazgo interno y una correlación de fuerzas en los que prima su elemento judicial. Son perceptibles algunos avances en la justificación de sus decisiones y una actitud de conciliación y de propuesta positiva. En el sistema asociativo han ganado peso las asociaciones hasta ahora marginadas por el sistema de patrocinio articulado en torno al CGPJ.

Pero no ha cambiado la realidad del modelo, permanecen sus actores principales y las razones de frustración de los jueces; el nuevo ministro ha reafirmado su propósito de impulsar una reforma para quitar la dirección de la investigación a los jueces de instrucción y dársele al ministerio fiscal, que depende jerárquicamente del Gobierno.

Cabe preguntarse, en fin, si la acumulación de sobresaltos del otoño y el invierno ha sido el inicio de una evolución positiva del modelo o una mera crisis dentro de su continuidad.

La ineficacia del CGPJ

Para valorar la eficacia del CGPJ de una manera realista son precisos dos análisis complementarios: uno interno, que se ocupe de la designación de sus integrantes y del modo en que adoptan éstos sus decisiones; y otro externo, que examine cómo se enfrenta luego el órgano a los conflictos que afectan a la independencia judicial —*internos, externos normales y externos de gravedad extraordinaria* (Iñíguez Hernández 2008: 348 y ss.).

Conviene empezar por una impresión sobre la realidad de los juzgados y tribunales españoles, cuyo volumen de trabajo trae a la memoria a Sísifo. Según los datos provisionales, «en 2008 ingresaron 9.060.367 asuntos, con un incremento del 6,9% respecto al año anterior. El 18,9% correspondieron a la jurisdicción civil, el 73,1% a la penal, el 3,4% a la contencioso administrativa y el 4,6% a la social. Por su parte, se resolvieron 8.667.988 asuntos, un 3,2% más que en 2007, dando lugar a que al final de 2008 estuviesen en tramitación» (es decir, pendientes de solución antes de empezar la nueva avalancha anual de asuntos) «2.786.335 asuntos, un 14,5% más que en 2007. En este período se dictaron, también, 1.523.651 sentencias, un 3,7% más que en 2007» (CGPJ 2009). El CGPJ ha hecho también una proyección de la incidencia procesal que espera, o teme, de la crisis económica. La proyección estima que «la crisis va a tener un importantísimo impacto en los juzgados» (CGPJ 2008b).

Los juzgados españoles tienen un problema de organización, otro de volumen de trabajo. El número de jueces seguramente es insuficiente: hay en España 4.604 jueces para una población que supera, conforme al censo de 2009, los cuarenta y seis millones de habitantes. Pero un cuatro por ciento de ellos se encuentra en excedencia y una cifra considerable, en torno a quinientos, desarrolla otras funciones en la situación administrativa de «servicios especiales». «El número de profesionales es francamente insuficiente; la estadística, generalmente, aplastante; y la infraestructura burocrática permanece en sus constantes galdosianas, tan castizas como inoperantes. Tal conjunto de factores contribuye, además, a proyectar sobre los jueces una presión social y mediática difícil de soportar; que se traduce, con alarmante frecuencia», en la búsqueda no de los responsables de incumplimientos, sino de «chivos expiatorios» (Andrés Ibáñez 2008).

Es preciso partir de un concepto realista de la independencia, que no sólo tenga en cuenta su concepción tradicional —como condición personal de cada juez, una «virtud», en la expresión de la Constitución de 1812— y considere también las acechanzas externas: las presiones directas, como la crítica pública de un periódico, un ministro o el dirigente de un partido, o las que se producen por los mecanismos de ascenso en la carrera, que «constituyen el eslabón débil de este tipo de organización, porque la expectativa de un ascenso o el temor a una sanción se suelen prestar a alimentar el conformismo a las expectativas del poder» (Íñiguez Hernández 2008: 76 y ss.). Otras fuentes de presión externa son las corporativas, que pueden ser visibles en momentos de movilización o sutiles cuando flota en el ambiente la influencia de la cúpula asociativa sobre los sistemas de ascenso; y por supuesto las de los medios de comunicación.

La conclusión no es euforizante. Por una parte, la estructura y el modo de funcionamiento del CGPJ producen un efecto desmoralizador entre los destinatarios de su teórica protección, cuando asisten al «espectáculo» (Díez-Picazo 2002: 11) de la designación de sus integrantes y su presidente; comprueban la escasa transparencia de su funcionamiento interno y la dificultad de controlar sus decisiones por falta de motivación; advierten que las votaciones rara vez dejan de producirse con arreglo a bloques que reflejan exactamente la propuesta originaria de sus miembros; y asisten, en fin, a la patente vinculación en torno a él de las asociaciones judiciales, los partidos políticos, el gobierno y la oposición de turno.

Por la otra, la repercusión del CGPJ sobre las amenazas externas a la independencia ha resultado poco efectiva. En los *conflictos internos* el sistema de resolución de los problemas funciona lenta pero adecuadamente. Y aunque en los *conflictos externos* el resultado a largo plazo tiende a inclinarse a favor de quien tiene el poder real —el Gobierno o los partidos sucesivamente gobernantes— los órganos judiciales han resistido bastante eficazmente las presiones que han tratado de oponerse a su labor de control. Lo dudoso es que el CGPJ haya contribuido de manera significativa. El contraste entre las actuaciones de los órganos jurisdiccionales en procesos como los de los GAL, las escuchas del CESID, la financiación irregular de los partidos políticos, la corrupción de altos cargos e incluso el caso Liaño y las intervenciones del CGPJ en cada uno de ellos, o ante las presiones sufridas por las jue-

zas Huertas o Alonso o el común de los jueces en la Comunidad vasca, resulta suficientemente expresivo.

Una valoración empírica del funcionamiento interno del Consejo

Los tres modelos sucesivos de elección y articulación del Consejo han merecido críticas semejantes

Desde su origen, el Consejo ha conocido tres modelos sucesivos de designación de sus integrantes, puesta en marcha y articulación interna. Ninguno de sus modelos sucesivos ha tenido éxito (Lucas Murillo de la Cueva 2001-2002: 15). El primero, regido por una ley orgánica de 1980, dejaba la elección de los doce que deben ser jueces de todas las categorías a los propios jueces y magistrados. La mayoría conservadora copó los nombramientos y convirtió este primer Consejo en un instrumento corporativo de altiva reivindicación frente al Gobierno. En el segundo, desde 1985, el Congreso y el Senado designan a sus veinte integrantes mediante la «tan denostada práctica de las cuotas por partidos» (Díez-Picazo 2002: 11). Su composición refleja así la de las cámaras —aunque con un desfase, porque sus mandatos no coinciden— y ha dado lugar a una política judicial «mecánicamente» coincidente con la política de los partidos (Andrés Ibáñez/Movilla Álvarez 1986: 94), que ha convertido al Consejo en un teatro secundario y un instrumento de la confrontación política general. La reforma de 2001 se ha limitado a dar a las asociaciones judiciales un papel más aparente que sustantivo y a arrastrarlas en el desprestigio del Consejo, de manera que reúne los inconvenientes de los dos anteriores y añade el simultáneo privilegio y descrédito de las asociaciones.

La generalización de las críticas parecía apuntar hacia una nueva reforma y un cuarto modelo de CGPJ, con más poder acumulado en su presidente, una reducción de las competencias del órgano y otras medidas, como la limitación de la dedicación —y el sueldo— plenos a sólo una parte de sus integrantes (Andrés Ibáñez 2003: 172 y ss.). Pero el cambio de mayoría parlamentaria de marzo de 2004 acabó con esa posibilidad y trajo, en cambio, un regreso a la experiencia ya vivida de un CGPJ con mayoría conservadora que se emplea como instrumento de (sonora) oposición a un gobierno socialista. En 2004, una reforma del sistema de votación estableció una «minoría de bloqueo» que obligaba a alcanzar ciertos acuerdos en torno a los nombramientos.

La elección de sus integrantes

La elección de los vocales del CGPJ se rige por una «lógica partidista»: los candidatos se buscan atendiendo a su «acreditada fidelidad política» y no a su «reconocida competencia profesional», ni al «reflejo del pluralismo existente en la sociedad y en el ámbito judicial» (*El País* 1990a). La clave para ser designado es haber despertado el interés de alguno de los grupos parlamentarios, normalmente desde la dirección de alguna de las asociaciones —cercanas, a su vez, a los partidos políticos—. El sistema es una «cooptación partidocrática», en el que el peso relativo, «tanto en la configuración del órgano como en la práctica cotidiana ulterior», se distribuye en virtud de cuotas que corresponden a la representación parlamentaria de cada partido (Andrés Ibáñez 2003: 172 y ss.).

En el modelo de 1985 «de los contactos con las asociaciones judiciales con los grupos parlamentarios salían los candidatos, luego sometidos a negociación y posterior elección. No había normas que regulasen esa operación, pero surgieron algunas prácticas como que cada grupo parlamentario principal propusiera tres nombres por puesto a cubrir y que el otro escogiera uno» (Lucas Murillo de la Cueva 2001-2002: 16). En el de 2002, cada parte escoge libremente sus candidatos, sin tener en cuenta las preferencias de la otra (De la Cuadra 2009). La comparecencia posterior ante la comisión de nombramientos del Congreso y el Senado es una mera formalidad que alguno de los negociadores ha llegado a considerar un trámite «ridículo» (Garea 2008b), en la que los representantes de los partidos que han propuesto a los próximos vocales les dedican elogios ditirámicos: «su idoneidad es indiscutible»; «le agradezco su brillante y sincera exposición»; «usted es la esperanza de regeneración del Consejo»; «usted es una de las personas que mejor sabe cómo funciona la Justicia»; «ha sido un acierto proponerle»; «usted está particularmente cualificado»; «vamos a hacer un equipo que regenere el Consejo» (Garea 2008a), «amigo Claro José, no cometeré la osadía de pedirte ninguna aclaración»; «la señora Uría añade una condición adicional insólita, porque la señora Uría además para nosotros es la ex diputada, la compañera y la amiga Margarita Uría. Por eso sería absolutamente incoherente que por mi parte —y creo que por parte de ninguno de los portavoces— hiciéramos preguntas» (Garea 2008b), «desde hace varios meses la única persona que se sabía que iba a ser miembro del Consejo General del Poder Judicial era

Margarita Uría, porque todo el secretismo que ha acompañado las conversaciones entre los grupos siempre ha partido del hecho de que el Consejo iba a estar formado por Margarita Uría y diecinueve más. (Risas.) Eso se sabía desde un principio» (*Diario de Sesiones...* 2008).

El proceso de selección se caracteriza por su falta de transparencia. Es recurrente que la renovación se produzca en una negociación conjunta que afecte también a otros órganos, de manera que los males del sistema de selección se agravan «al hacer objeto de una sola negociación un gran número de vacantes, ignorando la singularidad de cada institución» (Rubio Llorente 2001). También es habitual el retraso en la renovación, que alcanzó casi dos años en 2008.

Una vía frecuente para el acceso a la condición de vocal es haber formado parte de los grupos dirigentes de la Asociación Profesional de la Magistratura o de Jueces para la Democracia. Las asociaciones sin una vinculación estrecha con los partidos principales no quedan representadas en el Consejo o lo están en una medida que no refleja la proporción de jueces asociados: la que en 2008 es la segunda asociación, Francisco de Vitoria no tuvo ningún vocal en el Consejo de 2001 y solamente cuenta con uno en el de 2008.

En el Consejo de 2001 solamente fue elegido un vocal entre los jueces que habían conseguido los avales al margen de las asociaciones judiciales. En el de 2008, ninguno de los candidatos no asociados fue designado vocal, aunque una de ellas había logrado reunir trescientos cincuenta y un avales. La consecuencia es que esta posibilidad legal probablemente caerá en desuso (*El País* 2008a). Todo esto ocurre a pesar de que solamente la mitad de los jueces y magistrados está afiliada a alguna de las asociaciones y de esta mitad buena parte lo está sólo pasivamente.

La elección del presidente y del vicepresidente del Consejo

Los veinte miembros del Consejo deben elegir al presidente y al vicepresidente en su primera sesión. Pero se sabe antes quiénes van a ser: los vocales han sido designados con la indicación, o la condición, de que deben votar a unos determinados y lo hacen dócilmente. El presidente forma parte de la mayoría y el vicepresidente de la minoría. Que se sepa antes de la primera reunión, los medios de comunicación lo publiquen siempre antes y acierten invariablemente, deslegitima a cada nueva formación del Consejo desde el primer día de su mandato.

La designación ha evolucionado desde una cierta discusión entre candidatos objetivamente cualificados (De la Cuadra 2009) a una decisión singular del presidente del Gobierno en 2008. Durante el proceso de 2008, la prensa publicó, sin desmentido, que la decisión sobre quién había de presidirlo se encontraba «en la mesa del presidente del gobierno».

«El pacto entre José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy para el Consejo ha causado sorpresa e indignación en el ámbito judicial y sólo ha sido recibido con indisimulada satisfacción en las filas del PP. [...] En el reparto pactado en julio correspondían nueve vocales a cada uno de los partidos, pero desempataba el Presidente, y hasta el PP aceptaba que éste fuera progresista. Sin embargo, Zapatero ha optado por un juez muy religioso y así se lo comunicó en julio a Rajoy, que aceptó “encantado” y propuso como vicepresidente al que era hasta entonces consejero de Justicia de una Comunidad Autónoma gobernada por su partido. La elección del presidente no gustó a la mayoría de los vocales designados a propuesta del PSOE, entre los que hubo incluso un “conato de rebelión”. Pero, “aleccionados” por los respectivos portavoces parlamentarios en sedes de los partidos» (Garea/Hernández 2008), el magistrado Dívar fue elegido por unanimidad (Hernández 2008b).

Las cualidades de los primeros presidentes contrastan con las de los más recientes. Del sexto, elegido en septiembre de 2008, se ha resaltado su buena sintonía durante su tiempo con los sucesivos gobiernos como presidente de la Audiencia Nacional, su sentido institucional y sus profundas convicciones religiosas: «no tiene la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, nunca ha formado parte de ningún tribunal colegiado ni ha puesto sentencias, circunstancias teóricamente importantes. Tampoco se le conocen artículos o publicaciones por los que haya destacado en el campo del Derecho. No pertenece a ninguna asociación judicial y tiene buenas relaciones con representantes de todas las opciones políticas democráticas, a los que invariablemente asegura que reza por ellos» y vive con gran intensidad —dando testimonio— sus creencias religiosas (Yoldi 2008).

El funcionamiento interno del Consejo: cuotas, falta de transparencia, ausencia de motivación

Los vocales no votan con arreglo a su procedencia profesional, su categoría judicial o —incluso— su origen geográfico, sino en bloques que integran a los propuestos por los partidos respectivos. Rara vez se

separan del criterio de su grupo en los debates, los informes y en la designación de los magistrados del Tribunal Supremo, los presidentes de los tribunales superiores y audiencias y otros relevantes. Estos nombramientos también responden a cuotas, con un criterio político en los principales y un amigable *do ut des* en los restantes.

Los nombramientos de magistrados del Tribunal Supremo y de algunos presidentes se deciden con frecuencia «entre los líderes de cada uno de los dos grupos de vocales, con el concurso de los políticos correspondientes» (Gómez de Liaño 1999: 108). Su comportamiento resulta tan previsible que en vísperas de una decisión los periodistas conjeturan el sentido de su voto a partir de la adscripción de cada uno y casi nunca se equivocan. Sólo cuando se producen muestras de independencia en el voto, los periódicos publican titulares que manifiestan «sorpresa en la elección de un magistrado» (*El País* 2003).

Estos nombramientos «han sido —sobre todo en algunos casos— verdadera “política” en sentido fuerte. Y no del Consejo, sino, en realidad, de los partidos representados en él. Cada partido político, cuando se trata de nombramientos discrecionales en altos órganos de la jurisdicción (y más si existen expectativas de banquillo), hace lo (im)posible, a través de su “longa manu” en el Consejo, para asegurar/excluir al candidato de su afecto/desafecto, en virtud de criterios que jamás se expresan. Al extremo de que, al cabo de tantos años de esa experiencia, aunque no se han hecho públicos los criterios de selección, todo el mundo sabe “a qué atenerse”» (Andrés Ibáñez 2001).

Las deliberaciones tienen carácter reservado y quienes toman parte en ellas deben guardar secreto (Andrés Ibáñez/Movilla Álvarez 1986: 85). Pero es un secreto relativo: los diarios publican sistemáticamente tras cada debate o decisión cuántos votos ha obtenido cada propuesta o candidato, qué vocales se han pronunciado en cada sentido y el contenido y el carácter —frecuentemente agrio— de la discusión. En abril de 2009, un periódico ha publicado la transcripción de las comparecencias grabadas de los candidatos a presidir la Audiencia Nacional.

Las decisiones se publican luego sin motivación alguna, aunque una nueva doctrina de la sala tercera del Tribunal Supremo en cuanto a los nombramientos judiciales pudiera iniciar una mejora sustancial en este aspecto.

La buena carrera posterior de sus integrantes

La «judicialización» de la lucha política a partir de los años noventa (en los que fueron parte esencial de una durísima oposición política procesos sobre el uso de medios ilegales contra el terrorismo, de corrupción de altos cargos o de extralimitaciones de los servicios secretos) explica en parte el papel político que ha tenido desde entonces un número significativo de vocales del CGPJ: tres han sido luego secretarios de Estado de Justicia, otros dos ministros de Justicia, dos más de Interior —uno de los cuales lo ha sido también de Defensa y luego portavoz del grupo mayoritario en el Congreso; también fue vocal del Consejo la actual vicepresidenta primera del Gobierno.

Haber sido vocal del Consejo facilita el acceso a la categoría de magistrado del Tribunal Supremo y resulta en no pocas ocasiones el paso inicial para «el inicio de una carrera político-judicial de nombramientos discrecionales» (Parada Vázquez 1996) que ha llevado a antiguos miembros a ser designados posteriormente integrantes del Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado.

Una evaluación de su eficacia externa, frente a las amenazas a la independencia¹

Una intervención razonable —aunque lenta— en los conflictos internos del sistema judicial

En los conflictos *internos normales* del sistema judicial, la actuación del CGPJ ha sido normalmente más rápida, intensa y acorde con la opinión publicada que las decisiones jurisdiccionales sobre los mismos. Pero ha habido retrasos inexplicables: el CGPJ tardó diez años en intervenir en un caso clamoroso de corrupción judicial en Marbella y tampoco ha sido diligente en otros. En general, las intervenciones han sido más inmediatas cuando el conflicto afectaba a un medio de comunicación o algún periodista.

A finales de 2008, las manifestaciones de miembros del Gobierno en torno a la sanción que debía aplicarse a un juez por una falta con graves consecuencias ha tenido una repercusión pública especial. Un juzgado penal de Sevilla había dejado de ejecutar por error una condena de prisión

1 Íñiguez Hernández 2008: 348 y ss.

sobre un agresor sexual, que luego atacó y mató a una niña, con gran repercusión en los medios. La secretaria del juzgado fue sancionada con dos años de suspensión, pero la comisión disciplinaria del Consejo (todavía el elegido en 2001) solamente sancionó al juez con una multa. El fiscal recurrió, ya ante el Consejo de 2008. Tanto el ministro de Justicia como la vicepresidenta del Gobierno se pronunciaron públicamente por una sanción de tres años de suspensión (Romero/Aizpeloea 2008; Rincón 2008). Pero el pleno del nuevo Consejo confirmó la sanción de multa. Sus integrantes votaron casi exactamente divididos entre sus componentes no judiciales, a favor de una sanción como la deseada por la vicepresidenta, y los judiciales —incluido el presidente—. El ministro de Justicia anunció inmediatamente que propondría una reforma del régimen disciplinario de los jueces —se entiende que para endurecerlo—. La resistencia frente a la presión y el voto en el mismo sentido de los componentes judiciales pudiera ser un augurio de independencia de criterio que robustecería considerablemente al Consejo y a la independencia de su mayoría.

Una actuación escasa ante los conflictos externos normales del sistema judicial

En los conflictos sobre críticas a actuaciones judiciales negligentes o erróneas, decisiones correctas que hayan tenido consecuencias desgraciadas o casos de conflicto político, como los planteados cuando cargos del Gobierno censuran decisiones judiciales, las intervenciones del CGPJ suelen resultar ineficaces y débiles. En ocasiones, se ha alineado con el Gobierno frente al magistrado, como ocurrió tras unas críticas del ministro del Interior cuando una magistrado de Bilbao ordenó la libertad de un preso de ETA: el presidente del CGPJ, sin consulta o comunicación interna previa, abrió una información sobre la actuación de la magistrado y defendió luego la libertad de opinión... del ministro.

En un episodio arquetípico de la segunda mitad de los ochenta, el ministro del Interior criticó groseramente en varias intervenciones parlamentarias al presidente de un tribunal que había declarado ilícitas determinadas pruebas obtenidas por la policía. El Gobierno impulsó luego una ley orgánica que ampliaba los poderes policiales. El magistrado aludido planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley, lo que le deparó nuevas críticas. Pero el Tribunal Constitucional aceptó en lo esencial la cuestión y declaró inconstitucionales elementos esenciales de la reforma. El ministro dimitió. La asociación Jueces

para la Democracia denunció más tarde un «veto político» que retrasó, por dos veces, el ascenso del magistrado al Tribunal Supremo.

En los conflictos acerca del contenido de reformas legislativas, procesales o sustantivas, los informes del CGPJ han reflejado generalmente la dinámica usual de las mayorías internas y un modo de afrontar el análisis de los anteproyectos no muy diferente al de otros órganos consultivos del Estado o las secretarías generales técnicas de los ministerios. Sólo en contadas ocasiones ha podido atisbarse una posición ideológica o institucional distinta.

Dentro de los conflictos que afectan al control del ejecutivo y los límites de su poder cabe encuadrar tanto los casos de corrupción que afectan a altos cargos como los del abuso de facultades o competencias públicas, que se han querido amparar bajo el concepto del *secreto de Estado*. Desde un punto de vista realista, también los conflictos que afectan a los partidos políticos, especialmente en relación con su financiación irregular. De nuevo, el CGPJ fue blando e ineficaz ante las presiones denunciadas por el magistrado del Supremo que investigó uno de los casos más graves.

La inanidad del CGPJ ante los conflictos externos de gravedad extraordinaria

Los dos conflictos que cabe considerar extraordinariamente graves han sido los referentes al uso de medios delictivos contra el terrorismo y las amenazas contra los jueces y magistrados en la Comunidad Autónoma vasca desde diversos sectores independentistas. En los dos casos se han producido intervenciones jurisdiccionales decisivas: en el primero, para determinar la responsabilidad de altos cargos del ministerio del Interior y responsables de la Policía, la Guardia Civil y los servicios de información; en el segundo, para defender la independencia y el sistema jurisdiccional constitucional frente a una presión creciente desde 1994. Los primeros episodios se vieron agravados por el uso delictivo de medios públicos; el segundo por el asesinato de un magistrado por el grupo terrorista ETA. La tensión alimentada por los gobiernos y los partidos afectados ha producido en los casos una presión máxima sobre la independencia judicial. En ambos, lo decisivo para mantenerla ha sido la actuación consciente y profesional de los órganos jurisdiccionales, mientras que la del CGPJ ha resultado esencialmente inoperante.

En los procesos sobre el uso de medios delictivos contra el terrorismo, se ha criticado al CGPJ por su ineficacia frente a la «espectacularización» de la información judicial (Andrés Ibáñez 2003: 171). La actuación del CGPJ frente a las presiones concurrentes de sectores nacionalistas y ETA ha sido, tal vez, la muestra más clara de su ineficacia. Meses antes del asesinato del magistrado Lidón Corbi «los jueces con experiencia de ejercicio profesional en el País Vasco» habían pronosticado que «la campaña de deslegitimación de la judicatura inicialmente promovida por el Sindicato de Abogados Euskaldunes bajo el lema “Contra los buitres togados”, abocaba inexorablemente a la tragedia» (Ibarra/Huerta 2002), por la cercanía entre las posiciones de los partidos nacionalistas moderados y los radicales. El asesinato del magistrado Lidón Corbi precipitó la conciencia de la situación de los jueces en el territorio vasco y de la inanidad del CGPJ: jueces vascos han dirigido cartas y publicado escritos que critican la escasez de las medidas de seguridad, la falta de un análisis sobre la realidad de la situación y la amenaza y una actuación «que minimiza la situación mediante discursos de mera confortación psicológica, cuando no dirigidos a una piadosa ocultación de la realidad» (Ibarra Robles 2002: 220).

La presión siguió creciendo cuando el Tribunal Supremo procesó al presidente de la Asamblea autonómica vasca y a dos miembros de la mesa por desobediencia en la ejecución de la sentencia que ilegalizó el partido Batasuna por su relación con ETA. El presidente del Partido Nacionalista, mayoritario en el gobierno autonómico hasta la derrota electoral de los partidos nacionalistas en las elecciones autonómicas del 8 de marzo de 2009, encabezó una manifestación en la escalinata del palacio de justicia de Bilbao. Más tarde fueron procesados el presidente de la Comunidad Autónoma vasca y se han producido nuevos episodios de presión y declaraciones airadas en torno a la prohibición de nuevas candidaturas vinculadas a ETA.

La resistencia frente a una presión ya directamente vinculada al gobierno autonómico se ha articulado y explicado por los propios jueces del Tribunal Superior de Justicia en la comunidad. A pesar de ello, en la elección de un nuevo presidente, en diciembre de 2003, el criterio decisivo fue el habitual de reparto de puestos. En el proceso abierto en el Consejo para renovarle o reemplazarle, en los primeros meses de 2009, el voto decisivo para formar la nueva mayoría «progresista» parece ser... el de la representante del PNV. El Consejo se ha mani-

festado como un órgano inane, impotente para cualquier actividad que exceda de la mera ritualidad institucional y de la administración mecánica, respetuosa hasta la exacerbación, de las cuotas en la política de nombramientos.

Una valoración unánime: el CGPJ ha fracasado en su función constitucional y como órgano

El Consejo suele resolver razonablemente los conflictos internos del sistema judicial —por incumplimientos profesionales, corrupción, de organización del trabajo con repercusión en servicio público—, aunque con velocidad proporcional al interés que muestren por ellos los medios de comunicación. Pero en los conflictos que afectan sustancialmente a la independencia de jueces o tribunales —sobre los límites de la crítica a las resoluciones, procesos con un elemento político, legislación controvertida o discrepancias sociales o de partido, corrupción de altos cargos, abuso de poder, financiación irregular de partidos, en torno al control de los poderes de la policía o los servicios secretos— sus intervenciones son casi siempre tardías, muchas veces puramente rituales y con frecuencia ineficaces. En vez de irse afirmando institucionalmente, el Consejo ha perdido su crédito —si lo tenía— ante los otros poderes y entre sus teóricos protegidos.

Gobiernos y partidos de oposición denuncian que los bloques opuestos del Consejo usan sus poderes con sesgo partidista y reproducen los debates políticos generales, de los que se convierten en teatros secundarios o meros instrumentos. En el longevo Consejo de 2001, la actividad puramente política, en órgano y de algunos de sus vocales por medio de artículos o declaraciones, ha sido especialmente cruda. Algunos se han enzarzado en polémicas de gran agresividad: un vocal calificó al presidente de «fascista», los defensores de éste al primero de «separatista».

La valoración negativa del CGPJ es casi unánime. Su fracaso político es evidente: padece problemas de legitimidad, responsabilidad e identidad y resulta dudoso que haya sido efectivo para la realización de sus fines instrumentales (el autogobierno limitado) y sustantivos (garantizar la independencia de cada juez o magistrado concreto en el ejercicio de sus funciones). Si es que no ha sido una amenaza añadida. Internamente, es un «departamento burocrático con veinte miembros

rectores, que no están dedicados en absoluto a su dirección y administración. El resultado ha sido una organización burocrática independiente —e ineficiente— que, a diferencia de lo que acontece con el ministro de Justicia y el Gobierno democrático, no puede responder políticamente ante el Congreso de los Diputados» (Rodríguez Zapata 2002: 18). Cosa que, por otra parte, es la usual en los gobiernos colegiados: un gobierno plural es «la forma irresponsable del Gobierno oligárquico» (Hamilton/Madison/Jay 1987: 214).

Lo peor es, con todo, la desmoralización que ello representa para todo el «aparato» (Rodríguez Zapata 2001-2002: 18) la realidad de lo que ha venido a ser un «antimodelo» (Andrés Ibáñez 2004) y «un presagio» negativo «sobre el modo en que operará un CGPJ así elegido si le toca defenderlos frente a la presión o la crítica del gobierno» (*El País* 1990b). El Consejo no ha facilitado la extensión de una «cultura de la independencia judicial», ni el avance hacia la «maduración» de la que debe resultar una mayor independencia. No resulta particularmente efectivo contra los factores que amenazan, en potencia o en acto, a la independencia externa de los jueces y tribunales. Ha reforzado la percepción de «politización» de la judicatura y producido un efecto corruptor o, si se prefiere, desmoralizador, entre sus gobernados. Apenas ha contribuido a resolver los problemas estructurales y culturales constantes en la historia del poder judicial español. Por el contrario, seguramente ha contribuido a acrecentarlos.

Las limitaciones del debate político sobre la justicia

Los programas de los partidos en materia de justicia ante las elecciones generales de marzo de 2008 proponían un aluvión de reformas: que el mandato del Consejo General del Poder Judicial acabe automáticamente y sus componentes sean elegidos por votación directa entre los jueces; que cambie el equilibrio entre el Tribunal Supremo y el Constitucional y sean vitalicios los magistrados de éste; que se eleven ciertas penas, se penen nuevas conductas y se trate más duramente a ciertas categorías; que sea el fiscal quien dirija la instrucción penal, se limite la duración de ésta, cambien la oficina y la planta judicial, se recluten más jueces.

El contexto parecía favorable: el CGPJ había alcanzado un nivel de descrédito excepcional incluso para ese órgano y llevaba más de un

año en funciones porque un partido bloqueaba su renovación para mantener su ventaja en él; los jueces de Madrid habían amenazado con hacer huelga, los funcionarios no transferidos a las CCAA la estaban haciendo ya. Pero las encuestas ofrecían una impresión ambivalente: reflejaban una justicia que tardaba en resolver, mal organizada, quizá politizada. Pero cuando se inquiría sobre experiencias personales resulta que el trato no era malo, los jueces eran serios, sus resoluciones razonables. En estos años, el sistema jurisdiccional había juzgado profesionalmente a los responsables de los atentados de Atocha, no parecía devorado por la corrupción, descubría y limpiaba la que se producía, y perseguía eficazmente el terrorismo.

Tampoco se trataba de propuestas nuevas: la mayoría aparecía ya en programas de elecciones anteriores y algunas parecían de eterno retorno. Y cabe preguntarse si traerían la solución a los problemas de la justicia, si se persigue con ellas mejorar su eficacia —o si se ocupan más bien del poder, de quién debe tenerlo para nombrar a los miembros del CGPJ y a los jueces que tocan asuntos de relieve político, de las posibilidades de la jurisdicción como instrumento de control o como ariete político—. Es indudable que el CGPJ ha sido un fracaso como ha habido pocos en el sistema constitucional de 1978: ha fracasado como organización, en el cumplimiento de sus fines y como institución política. Su inanidad desmoraliza a los jueces a cuya independencia ayuda tan poco. Su modo de actuar corrompe, en cierto sentido, a la pequeña parte de éstos que pulula en su derredor buscando un cargo o saltar a la política. Inquieta al público, que lo ve escindido en dos bloques y lee las intemperancias que se cruzan entre sus integrantes. Pero no es el principal problema de la justicia en España, sino una distracción *ideológica*, porque —aunque cada vez más disparatado— es esencialmente irrelevante.

Lo que importa del sistema jurisdiccional es que contribuya a que se cumpla el derecho: que produzca con relativa rapidez soluciones razonables, fundadas en las normas jurídicas y actúe así como factor de sometimiento voluntario u obligado a las leyes. El problema de la justicia es la eficacia: si ofrece la seguridad jurídica precisa para que el país funcione, para que su economía sea más eficiente y sus habitantes sientan que viven protegidos por ella en una sociedad razonablemente justa.

En los últimos veinte años ha habido mejoras notables en los procedimientos y en la gestión, en los medios, las sedes y los servicios

comunes. Las CCAA han sido generosas donde eran competentes. Pero siguen faltando jueces por habitante, una distribución más racional de la planta y de la carga de trabajo, una retribución más equitativa y, sencillamente, mejor. La comparación entre los sueldos judiciales y lo que ganan los abogados resulta dolorosa para muchos jueces, cansados, desencantados o ensimismados ante el espectáculo en sesión continua del Consejo y el estrellato judicial, la falta de moderación de sus teóricos representantes, las ocurrencias como el complemento de productividad que condiciona el trabajo de los jueces para alcanzar unos módulos y ha sido declarado ilegal por la sala tercera del Tribunal Supremo porque vulnera su independencia. Un estudio comparativo sobre la duración de los procesos para la ejecución de obligaciones contractuales (con las consiguientes consecuencias en términos de indefensión y de ineficacia del sistema de garantía jurisdiccional) dejaba a España en un lugar bastante malo, cerca del país menos eficaz entre los desarrollados, Italia.

La causa principal de la ineficacia subsistente es la desorganización: la falta de un propósito decidido de organizar un servicio público que cumpla eficazmente su función. Es verdad que no hay remedios milagrosos, que es difícil medir la eficacia en un sector contencioso por definición, que un sistema judicial eficaz anima a pleitear más. Pero en los mismos años ochenta en los que tan mal arrancó la reforma del sistema jurisdiccional, en España se transformaron con éxito la Hacienda y la Seguridad Social, la empresa pública y el poder militar.

Los programas no respaldan sus propuestas con estudios concluyentes sobre los problemas o la eficacia comparada de sus soluciones. A menudo se ocupan de problemas menores y eluden los sustanciales: que el CGPJ cesara cuando acabe su mandato evitaría el encastillamiento de una mayoría que ya no refleje la del Parlamento, pero esto no afectará en nada a la división en bloques, el voto por tribus, su falta de transparencia y de responsabilidad. Una nueva carrera frenética para reformar el Consejo y delegar algunas de sus funciones en nuevos consejos autonómicos o para invertir la lógica de la instrucción penal, apartar más al juez de su oficina, cambiar otra vez la planta y modificar unas cuantas leyes sustantivas puede parecer una solución política brillante —y quizá sirva a los intereses políticos de los partidos—. Pero añadiría más estrés y malestar al sistema jurisdiccional, ya bien servido de ellos.

La renovación del CGPJ en 2008

Tras las elecciones generales de marzo, en septiembre de 2008 se produjo por fin la renovación del CGPJ pendiente desde dos años atrás.

El PP había forzado desde noviembre de 2006 la fraudulenta prórroga del anterior CGPJ, elegido por un Parlamento con mayoría absoluta del partido de Aznar en noviembre de 2001 para un plazo de cinco años. La razón de ampliar torticeramente ese mandato era seguir bombardeando al gobierno de Zapatero desde una plataforma blindada en la que los populares conservaban su anterior predominio, con la esperanza de revalidarlo en 2008. El infausto septenio ha arrastrado a la institución a un grado de desprestigio tan difícilmente reparable que empieza a barajarse la idea de suprimirla mediante una reforma constitucional (Pradera 2008).

La renovación del Consejo ha seguido el modelo habitual y ha logrado, como cada vez, empeorar la experiencia de los anteriores. Para empezar, por la tranquila naturalidad con que los partidos han procedido al reparto de los puestos entre sus afines y hecho designar al presidente y al vicepresidente: «se ha utilizado “el mismo procedimiento desde hace 22 años” para elegir el CGPJ» (*El País* 2008b), ha respondido a las críticas el dirigente de la oposición.

Los dos grandes partidos de ámbito estatal y los grupos nacionalistas más importantes se han repartido los puestos del Consejo: nueve para el PSOE y el PP y uno para CiU y el PNV. Cada uno ha designado con entera libertad a los suyos, «con candidatos de su entera confianza, sin más requisito que un simulacro de *hearing* ante las comisiones parlamentarias de las Cámaras» (Pradera 2008).

La prensa ha criticado el «carácter partidista» que revela que entre los nuevos vocales se encuentren «una ex secretaria de Estado [del Interior], dos ex diputados [los representantes de CiU y el PNV] y un ex consejero [de Justicia de una comunidad autónoma]» (Altozano 2008). No ha sido elegido ninguno de los jueces no asociados que habían presentado su candidatura avalados por jueces y magistrados. Las asociaciones cercanas al PP (la APM —Asociación Profesional de la Magistratura—, con nueve vocales) y el PSOE (Jueces para la Democracia, con cinco) logran la prima de representación habitual, mientras que la asociación Francisco de Vitoria, la segunda más numerosa, sólo tiene un vocal «y sus miembros se quejan de que el único elegido entre sus candidatos es el más cercano al PSOE». Una de las asociaciones beneficiarias de esta sobre-representación ha criticado, con curioso distanciamiento, «la falta de transparencia y la imagen par-

tidista del proceso de selección. Hasta el ministro de Justicia, Mariano Fernández Bermejo, tuvo que ser llamado al orden por [la vicepresidenta del Gobierno] María Teresa Fernández de la Vega al criticar su “falta de pluralismo” y pedir un cambio en su sistema de elección» (Altozano 2008).

Los mismos medios han recogido los detalles, no desmentidos, del proceso de negociación, que ha tenido como protagonistas fundamentales a los dos portavoces en el Congreso. Junto a ellos han participado en algún momento el ministro de Justicia y dos diputados del PP, antiguos secretario de Estado de Justicia y ministro de Defensa. El PSOE «cedió» sendas plazas a CiU y el PNV y propuso que se dejara alguna para las asociaciones no representadas en el anterior, pero no convenció a su contraparte. Alonso, portavoz parlamentario, antiguo dirigente de Jueces para la Democracia y vocal del CGPJ, ha dirigido la elaboración de la lista del PSOE, «con escaso margen para los magistrados propuestos por las asociaciones. El nombre de José Manuel Gómez Benítez se lo dieron desde el PSOE. Francisco de Rosa se lo propuso Francisco Camps a Rajoy» (Garea 2008c).

Ningún medio ha puesto en duda que la decisión de que el magistrado Carlos Dívar sea el nuevo presidente haya sido personalmente adoptada por el del Gobierno (*El País* 2008b). Se ha publicado el enfado de los magistrados del Tribunal Supremo, molestos porque solamente hay una de su categoría entre los vocales y porque el presidente designado tampoco sea uno de ellos (Yoldi 2008a). La designación de Dívar provocó también en un primer momento críticas de los vocales propuestos por el Partido Socialista —un «conato de rebelión» (Hernández 2008a)— «por su perfil católico y conservador. El Tribunal Supremo tampoco acogió de buen grado esta elección y ha censurado que sólo haya una magistrada del alto tribunal entre los nuevos vocales» (Hernández/Altozano 2008).

Antes de la elección del presidente, los portavoces parlamentarios se reunieron con los vocales propuestos por cada uno (les «arengaron», en términos de uno de los medios) «y de forma más o menos explícita, les dijeron que debían cumplir el pacto de los dos partidos en la votación para la presidencia y la vicepresidencia del Consejo. A la hora de la reunión de los vocales del PP aún no se sabía que José Luís Rodríguez Zapatero, para sorpresa de todos, había elegido a Carlos Dívar. El Presidente se lo comunicó en julio a Mariano Rajoy. Pero ni

Alonso ni Sáenz de Santamaría lo sabían cuando negociaban. Lo más que le dijo Rajoy a su portavoz es algo así como: “El asunto del presidente está cerrado”. Y la portavoz del PP sólo les pudo decir a sus vocales que votaran al presidente que pactaran, fuera el que fuera. Todos se enteraron por la prensa de que debían apoyar a Dívar. Miguel Carmona, que por la mañana encabezó un conato de rebelión, ni siquiera lo planteó por la noche ni en su reunión de casi veinte minutos con Alonso» (Garea 2008c).

La huelga judicial del 18 de febrero

El malestar de los jueces tiene muchas razones. La generación que ha puesto en marcha con sus correos electrónicos el «movimiento del 8 de octubre» carga con los puestos más duros de la carrera judicial, agobiada por una carga de trabajo que nunca descende, por cumplir con módulos que producen distorsiones, inquieta porque pueda ocurrir en sus juzgados un error con consecuencias como las del juzgado de lo Penal de Sevilla, frustrada por las desigualdades de medios y personal en función de la Comunidad Autónoma, sujeta a ascensos forzosos que les sobrecargan familiar y económicamente.

Pasados los primeros destinos, muchos comparan su responsabilidad, su carga de trabajo y su retribución con las de los abogados. Topan pronto con las limitaciones de su carrera si se mantienen fuera del juego en torno al Consejo General del Poder Judicial —que es lo que hace la mayoría. Azparren, el vocal «independiente» del Consejo de 2001, calculaba que sólo en torno al cinco por ciento de los jueces y magistrados merodean en torno al Consejo en busca de ascenso o nombramiento—. Los magistrados del Tribunal Supremo denuncian que el recurso de amparo hace parecer al Tribunal Constitucional el auténticamente supremo. Todos —salvo, cabe suponer, los beneficiarios del sistema de nombramientos— sufren por la erosión de su prestigio profesional y social como consecuencia de la acumulación de casos pendientes, del trato en los medios a quienes tienen la mala pata de merecer su atención por un caso difícil y de la impresión de que imparten una justicia «politizada».

La personalidad del ministro Fernández Bermejo ha contribuido a atizar el malestar y a decantar el acuerdo de jueces asociados y no asociados contra un ministro que más que como interlocutor se manifestaba

como oponente, con declaraciones retadoras y destempladas. Celebrado al principio por su grupo parlamentario, pronto dio muestra de un escaso sentido de la oportunidad. Sus intervenciones sobre la huelga de los funcionarios de administración de justicia de las Comunidades Autónomas que no tiene esa competencia, enconó y alargó el conflicto. Las asociaciones Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente decidieron apoyar la de jueces del 18 de febrero tras una larga reunión con él. Ante la huelga, el ministro advirtió que «degrada el sistema» y el CGPJ tendría que «tomar medidas», culpando a las asociaciones judiciales de no querer continuar con el diálogo: «imputar al ministerio falta de capacidad de diálogo me parece una broma de mal gusto», a la vez que hacía «un llamamiento a las personas con cordura».

En este contexto, los fines perseguidos por los convocantes fueron evolucionando desde una reivindicación esencialmente profesional hasta una más general, atizada por el creciente enconamiento hacia el ministro. Sus objetivos resultaban en una parte abstractos: recuperar independencia y dignidad, acabar con intromisiones y el deterioro de su función; en otra, un desahogo tras lo que interpretaban como un intento de convertir al juez penal número 1 de Sevilla en chivo expiatorio —y su sanción en una advertencia general—. Desde otro punto de vista, han carecido de un liderazgo definido, quizá porque lo esperaban de los jueces mayores por un reflejo jerárquico, o porque no es fácil que surja de un colectivo de individuos acostumbrados a trabajar solos y con una larga experiencia de liderazgos asociativos cooptados para la cúpula judicial o la política.

Las asociaciones Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente se integraron en el comité de huelga y facilitaron el cauce para el ejercicio de un derecho que sus oponentes ponían en duda que tuvieran los jueces. El comité valoró el seguimiento como un «enorme éxito», un «notable triunfo» que revela la apuesta de los «casi 2200 compañeros, de los 3500 que ejercen jurisdicción en este momento». Del «movimiento del ocho de octubre» ha surgido una nueva Asociación Nacional de Jueces. «Esto no acaba aquí», aseveraba el comunicado final del comité de huelga.

Esto no acaba aquí. Ahora es preciso esperar a que el Gobierno de España dé los pasos precisos para reestablecer el diálogo y la negociación. No pedimos imposibles, somos conscientes de que las reformas estructurales que exige nuestra Justicia no se pueden obtener en poco tiempo. Desde siempre le hemos expuesto al Ministerio una reivindicación debidamente planificada en varios años. Ésa es la apuesta que debería aceptar el

Gobierno: sentarse a negociar sobre el futuro de la Justicia, apostando con fuerte voluntad política y amplio presupuesto económico (Comité de huelga 2009).

Además, esperan del Gobierno que acometa «una modificación de determinadas condiciones de trabajo de Jueces y Magistrados» y no se plantee, como había hecho el ministro, «invocaciones a cercenar derechos constitucionales de los jueces o absurdos intentos de minimizar lo sucedido. Esperamos que ahora se abra la vía de la negociación, sin reproches, sin mirar atrás y con voluntad de llegar a acuerdos». Porque gracias a la huelga «se abre una nueva era para la Carrera Judicial. Los jueces y magistrados son un sujeto activo en el nuevo escenario. A partir de ahora todos», no sólo el ministerio, también el CGPJ «deberían tenerlo presente». En una interesante inflexión, el comité concluía con el deseo de que «nuestro máximo órgano de gobierno ejerza el liderazgo de la Carrera», pero, advertía, «eso le va a exigir acentuar su plena independencia y comprometerse a trabajar codo con codo con los Jueces y Magistrados en ese proceso» (*ibid.*).

En los medios, las valoraciones de la huelga fueron muy diferentes. Los más cercanos al Gobierno pusieron en duda que los jueces tuvieran derecho a hacerla y la atribuyeron a una combinación de razones negativas: la resistencia corporativa al control disciplinario, incluso ante errores con consecuencias terribles; la oposición de los jueces a reformas necesarias en la organización de los juzgados, para preservar sus privilegios tradicionales; una reivindicación salarial impopular en un momento de crisis económica. Los contrarios valoraron la huelga como un «fracaso político del Gobierno en su pulso con la Justicia». Teniendo en cuenta que «las dos principales asociaciones no lo apoyaban», su repercusión dejaba al ministro

neutralizado por los acontecimientos y amortizado por su forma agresiva y fanfarrona de hacer política. Es probable que el Gobierno contara con que las amenazas de paros y protestas no se ejecutarían o, simplemente, serían cosa de unos pocos, como vaticinó, con evidente error, el ministro. La protesta fue masiva y el Gobierno se enfrenta a un problema que ha despreciado y que ahora se le ha escapado de las manos. Ni el CGPJ ni las asociaciones profesionales son capaces de reconducir las protestas judiciales. Muchos jueces decanos han asumido un liderazgo local muy sólido y son capaces de movilizar a sus compañeros (*ABC* 2009).

La gota que forzó la dimisión del ministro fue un incidente chusco: una inoportuna cacería junto a un juez que acababa de abrir una investiga-

ción por corrupción imputando a destacados cuadros del partido de la oposición. El ministro despreció las críticas, considerándolas «una espesa cortina de humo y calibre grueso» de la oposición para tapar sus «guerras internas». Pero cuando se reveló que había cazado sin la licencia precisa, pese a declaraciones contradictorias de apoyo acabó dimitiendo.

La huelga puede impulsar un salto evolutivo en el ecosistema asociativo, congelando a las dos asociaciones que no la han apoyado, beneficiarias de un sistema de gobierno y representación que pudiera estar entrando en crisis; reforzando a las menos implicadas en él, Francisco de Vitoria y Foro Judicial, que al final han respaldado el paro; y quizá facilitando que arraigue la nueva. Que haya más pluralidad hará más difícil la supervivencia del sistema de patrocinio actual. Pero también ha puesto de manifiesto una paradoja: que en un sistema institucional tan rico, la solución se sigue esperando del tradicional y depauperado Ministerio de Justicia. Pese al reequilibrio de fuerzas, asociaciones y ministerio se ven tras ella como estaban el día antes: obligados a seguir la misma negociación, con el mismo diagnóstico esencialmente compartido y las mismas limitaciones para conseguir recursos que permitan, por ejemplo, aumentar de modo significativo el número de jueces.

El escenario después de la batalla: odres nuevos y viejos

Tras las elecciones autonómicas del 18 de marzo, que debilitaron la posición parlamentaria del Gobierno, la cuestión judicial parece haber desaparecido de la primera página de la agenda política. Pero es pronto para decidir si han desaparecido los motivos de confrontación. Ciertamente ha variado el talante del ministro. El Consejo ha introducido elementos nuevos de transparencia y motivación en su procedimiento para nombrar cargos judiciales y planteado propuestas de reforma con eficacia comunicativa. Pero los defectos del sistema de gobierno han seguido manifestándose en algunos nombramientos relevantes y el Ministerio mantiene propuestas combatidas por las asociaciones. Las elecciones europeas del 7 de junio han vuelto a poner de manifiesto la debilidad parlamentaria del Gobierno. Pero el mayor partido de la oposición se enfrenta a varios procesos por corrupción y delitos fiscales de altos dirigentes y cuadros importantes.

La personalidad del nuevo ministro es opuesta a la del anterior: negociador parlamentario experimentado, sabe sortear conflictos, no los atiza y evita parecer el responsable cuando se plantean. Las asociaciones de secretarios y jueces han apreciado el cambio de estilo, que el nuevo equipo ministerial haya aceptado algunas de sus reivindicaciones negadas por su antecesor (la eliminación del ascenso con traslado forzoso) y que haya prometido una cifra considerable para financiar reformas organizativas y administrativas. El nuevo ministro ha sorteado ocasiones de enfrentamiento, pero mantiene el propósito del Gobierno de reformar la instrucción de los procesos para encomendarla a los fiscales, manifiesta dudas sobre la caducidad de los expedientes disciplinarios sancionadores y aunque se «congratula de que el Consejo haya hecho una propuesta de modernización de la justicia», considera que en ella «hay cuestiones que tienen mejores soluciones» (Romero/Lázaro 2009). El 26 de junio, en vez de la huelga convocada inicialmente, lo que ha ocurrido ha sido la aprobación en el Congreso de la reforma de la legislación procesal para «la implantación de la nueva oficina judicial», que incluye, además, una limitación de las competencias judiciales en la persecución de delitos cometidos en el extranjero (la denominada «jurisdicción universal»). El Gobierno ha anunciado que también impulsará una reforma de la ley orgánica del Poder Judicial para recoger en ella las formas de desconcentración del gobierno del Poder Judicial previstas en los nuevos estatutos de autonomía.

El Consejo, fortalecido por su resistencia a las presiones en el caso del juez penal de Sevilla, ha publicado un «Plan de modernización de la justicia», resumido en una «Hoja de ruta» que lo sintetiza con inteligencia comunicativa. Aunque admitiendo que en buena parte de las cuestiones apenas tiene competencia, propone «algunas medidas para la implantación de la oficina judicial, reestructuración de la planta judicial, aplicación de nuevas tecnologías y seguimiento y mejora de la actividad de los órganos jurisdiccionales». No es la primera vez que un Consejo aborda estas materias, pero el tono, quizá inspirado por la experiencia de un número de vocales que han sido presidentes de audiencias provinciales, es menos dogmático que, por ejemplo, el del «Libro Blanco» de principios de siglo. El Consejo ha hecho suyas también propuestas de «medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral».

Su presidente ha declarado que inspira al nuevo Consejo «la predisposición al consenso como forma natural para la toma de decisiones», una forma de «ejercer la potestad de gobierno del Poder Judicial que enlace con el espíritu latente en la Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional, que ya alertó de los riesgos que se cernían sobre el Consejo si se trasladaba a su seno una lógica de contraste de intereses partidistas» (CGPJ 2009). Para facilitarlo, ha regulado prácticas de motivación y transparencia en los nombramientos de cargos judiciales, como la «invitación» a que los candidatos expongan «ante la misma Comisión su proyecto de actuación y los méritos en que fundan su solitud» (CPGJ 2008b). Tanto el contenido de las propuestas, como la nueva regulación de las comparecencias muestran conciencia de las carencias del órgano, voluntad de autolimitación y sensibilidad hacia las necesidades de los jueces y su malestar profesional. También que el Consejo es consciente de que debe mejorar su política de comunicación para responder «a la exigencia social de cercanía e inmediatez en la respuesta» y a la necesidad de «mejorar la imagen del sistema jurisdiccional» y facilite una evidente voluntad del Consejo de convertirse en un actor más relevante en la política judicial. Estas nuevas actitudes coinciden con, o han favorecido, un clima interno ciertamente más cooperativo y amable —con excepción, tal vez, de los vocales que contaban con ejercer un liderazgo que la mayoría judicial no les ha reconocido.

La práctica de los nuevos nombramientos en los primeros meses de 2009 ha ofrecido episodios del nuevo y del viejo sistema. Sobre las nuevas bases, «se han abordado ya los nombramientos de dos presidencias de Tribunales Superiores de Justicia (Galicia y Madrid), así como de algunas presidencias de Sala y de Audiencias Provinciales» (CPGJ 2009). También la dirección de los cursos de formación, un elemento tradicional del favor clientelar en el Consejo, se reparte de modo más proporcional. Pero la designación del nuevo presidente de la Audiencia Nacional ha suscitado dudas sobre la interpretación de los requisitos para concursar al puesto y sobre la mayoría precisa para el nombramiento; y el proceso para confirmar en el puesto al presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Vasca o designar a un nuevo ha puesto de manifiesto una vez más las consecuencias del sistema de bloques: el apoyo constante de la vocal propuesta por el PNV al grupo cercano al Partido Socialista ha tenido ya una contrapartida en la presidencia de la Audiencia de Bilbao y pudiera hacer

decisivo el criterio de aquélla en la decisión sobre la presidencia del Tribunal Superior, pese al cambio de la mayoría gobernante en la comunidad.

Entre las asociaciones, Francisco de Vitoria crece y ya es indiscutiblemente la segunda en número de afiliados, con más de seiscientos. Se habla de un posible acuerdo o incluso de su fusión con el Foro Judicial Independiente, lo que le situaría prácticamente a la altura de la APM y en condiciones de disputar a ésta su práctico monopolio de los puestos electivos en los órganos de gobierno. Jueces para la Democracia pudiera estar también en un momento decisivo, pero en sentido descendente.

¿Tiene remedio este sistema de (des)gobierno?

El modelo de nombramiento de los vocales del Consejo «realmente existente» está tan consolidado que sus protagonistas se refieren a él con toda naturalidad. La renovación de 2008 ha confirmado su plena vigencia. Conforme a la distribución de escaños en el Congreso, la representación cercana al PSOE es ahora mayoritaria; la próxima al PP cuenta con una minoría de bloqueo; y los grupos de CiU y PNV tienen un vocal cada uno. Escribe otro analista, magistrado del Tribunal Supremo:

Tras siete años de bochorno, dos de los cuales, además, de insidias políticas, se ha llegado a una situación que los protagonistas presentan como «de consenso». Pero que, en realidad, es de reincidencia en un modo de operar al margen de las reglas y en contra de su espíritu. Emergen algunas conclusiones perversas, ahora ya expresadas sin la menor reserva. A saber, que la formación del Consejo corresponde, no a las Cámaras, sino a algunos ejecutivos de partido, con riguroso respeto del fraudulento sistema de cuotas. Que el presidente lo nombra, así como suena, el del Gobierno. Que el juez que no tenga una asociación —lo que ha terminado por significar ¡un partido!— de referencia, no tiene nada que hacer. En fin, peor imposible» (Andrés Ibáñez 2008).

Antes de la designación del presidente, la mayoría parlamentaria filtró que no había «ninguna mujer preparada» para presidirlo.

El sistema ha fracasado desde el punto de vista de sus fines constitucionales. En su composición y funcionamiento no ha superado los problemas clásicos de los viejos consejos del Antiguo Régimen: la opacidad, la ineficacia, la irresponsabilidad. En su función principal, lejos de contribuir a la independencia de jueces y tribunales, sigue alimentando la percepción pública de que el sistema jurisdiccional está

«politizado» y contribuye a desmoralizar a no pocos de sus integrantes. Pero es obviamente funcional para quienes determinan su designación y se benefician del funcionamiento del que se ha caracterizado como un sistema de «desgobierno» (Nieto García 2004).

¿Es posible un cambio en un modelo tan sólidamente asentado? ¿Puede impulsarlo un movimiento judicial espontáneo al margen de las asociaciones judiciales? ¿Qué es posible esperar de una crisis que parte de un caso trágico y un expediente disciplinario y ha acabado movilizándolo a una nueva generación de jueces que se siente representada por sus decanos y juntas, pero no en las asociaciones? ¿Podrá éste, tras el éxito de la primera huelga, conseguir objetivos concretos antes de verse reducido por la reacción de sus oponentes, la desunión o el mero paso del tiempo? ¿Tiene remedio el Consejo? No uno fácil. Las causas de su devenir tienen raíces profundas en la pobre calidad de la cultura política general, en una concepción poco liberal del poder, en una historia judicial con muy escasa experiencia de independencia. Cada nueva hornada de consejeros parece encontrar difícil resistirse a las posibilidades de patrocinio, de jugar a la política sin las exigencias de eficacia y responsabilidad de la real y de echar un cuarto a espadas para seguir, cuando acabe su mandato, una carrera institucional en la que le han precedido —con dignas excepciones— integrantes de anteriores consejos y direcciones de las asociaciones judiciales. Seguir dócilmente a los partidos «de referencia», o anticiparse a sus deseos, abre una posibilidad de disfrutar de nuevos y deliciosos frutos del ubérrimo sistema de cuotas.

Tampoco existe una solución obvia. No cabe considerar soluciones como la de volver a un sistema ministerial: pese a la experiencia diaria de la administración general del Estado, que selecciona funcionarios y gestiona más adecuada, discreta y eficientemente sectores de comparable dificultad, el desacuerdo entre los grandes partidos lo impediría. Pero si cerrar el órgano no es la solución, tampoco lo es cerrar los ojos, ni evadirse murmurando sobre la falta de lealtad constitucional de los responsables. Posiblemente, el remedio se encuentre en una combinación de pequeñas reformas, que lleven al CGPJ instrumentos y técnicas de transparencia, control y motivación ya utilizadas en otros sectores administrativos, y de acierto en la designación de los consejeros. En arrojar chorros de luz sobre lo que pasa en el Consejo

y en tener la suerte de que entre los integrantes del 2008 resulte que haya algunos —basta unos pocos— con personalidad suficiente para iniciar un cambio, sencillamente, conduciéndose de otro modo: usando bien su independencia, con lealtad al cargo y conscientes de que «la legalidad tomada en serio debería constituir el horizonte obvio» de una democracia.

Toda crisis ofrece oportunidades. Para empezar, de maduración. El paso desde la queja en el café con dos compañeros hasta una lista de correo con trescientos ya no tiene vuelta atrás: se ha roto un encantamiento que impedía a los jueces ser activos defendiendo su independencia y los valores que dan sentido a su función, ha escrito uno de los integrantes más lúcidos del movimiento del ocho de octubre. Será cada vez más difícil que la promoción a presidencias o altas magistraturas, la asignación de cursos o ventajas, se decida por relaciones clientelares o personales sin protestas y recursos. Será cada vez más frecuente que los órganos contencioso-administrativos analicen el fondo de esos recursos. La mayoría judicial y la presidencia del Consejo han dado una inesperada prueba de autonomía y se han ganado una oportunidad de hacer su trabajo y relacionarse con los demás poderes con arreglo a su función constitucional. Se ha abierto un proceso interesante, que puede abrir camino a una cultura política judicial mejor y más madura.

Bibliografía

ABC (1999): editorial del 19 de febrero.

ALTOZANO, Manuel (2008): «¿Quién quiere a este Poder Judicial?», en: *El País*, 21 de septiembre.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto/MOVILLA ÁLVAREZ, Claudio (1986): *El Poder judicial*. Madrid: Tecnos.

— (1994): «¿Consejo de usar y tirar?», en: *El País*, 19 de julio.

— (2001): «El “test” Auger», en: *El País*, 19 de diciembre.

— (2003): «Veinticinco años de Administración de Justicia y Constitución», en: Capella, Juan Ramón (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Trotta.

— (2004): «Política y política de nombramientos judiciales», en: *El País*, 24 de septiembre.

— (2008): «El Consejo en sus manos», en: *El País*, 20 de septiembre.

APARICIO, Miguel Ángel (1995): *El «status» del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*. Barcelona: Universitat de Barcelona/Ministerio de Justicia e Interior.

COMITÉ DE HUELGA (2009): *Comunicado final*, 19 de febrero.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2008a): *Acuerdo de la comisión de calificación, de 26 de noviembre de 2008, que complementa el del pleno de 25 de junio de 2008, del Consejo anterior, que recoge la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de discrecionalidad técnica y motivación de las decisiones de nombramiento de determinados cargos judiciales* <www.poderjudicial.es>.

— (2008b): *Efectos previsibles de la crisis económica en la carga de trabajo de los órganos judiciales*, 15 de octubre <www.poderjudicial.es>.

— (2009): *Comparecencia del presidente del CGPJ ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados*, 16 de marzo <www.poderjudicial.es>.

DE LA CUADRA, Bonifacio (2009): «Bipartidismo bastante imperfecto», en: *El País*, 18 de septiembre.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008): núm. 69, 11 de septiembre.

DÍEZ-PICAZO, Luis María (2001-2002). «Encuesta», en: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, 2º semestre-1º semestre (Madrid: UNED).

El País (1990a) *De mal en peor*, editorial del 24 de octubre.

— (1990b): *Malos consejos*, editorial del 8 de noviembre.

— (2002): *Desafuero*, editorial del 9 de mayo.

— (2003): *Sorpresa en la elección de un magistrado*, 16 de enero de 2003.

— (2008a): *Entrevista a Rosa Rodríguez*, 10 de septiembre.

— (2008b): *Los partidos defienden su elección y se muestran ajenos a las críticas (LRA y CEC)*, 10 de septiembre.

— (2008c): *Propuesta arriesgada*, editorial del 24 de septiembre.

FERRAJOLI, Luigi (1990): *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo penal*. Madrid: Trotta.

GAREA, Fernando (2008a): «Ha sido un acierto proponerle», en: *El País*, 12 de septiembre.

— (2008b): «Los partidos piden a sus vocales la “catarsis” del Poder Judicial», en: *El País*, 16 de septiembre.

— (2008c): «El gran secreto de Zapatero y Rajoy», en: *El País*, 28 de septiembre.

— /HERNÁNDEZ, José Antonio (2008): «Conato de rebelión de los vocales del PSOE contra el pacto Zapatero-Rajoy», en: *El País*, 23 de septiembre.

GÓMEZ DE LIAÑO, Javier (1999): *Pasos perdidos*. Madrid: Temas de Hoy.

GRIFFITH, John A. G. (1997): *The Politics of the Judiciary*. London: Fontana, 5ª ed.

GUARNIERI, Carlo/Pederzoli, Patricia (1999): *Los jueces y la política*. Madrid: Taurus.

HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, John (1987): *The Federalist Papers* (1788, Penguin Classics). London: Penguin Books.

HERNÁNDEZ, José Antonio (2008): «Alonso calma el conato de rebelión de sus vocales», en: *El País*, 24 de septiembre.

— (2009): «Unanimidad en la elección de Dívar», en: *El País*, 25 de septiembre.

— /ALTOZANO, Manuel (2008): «Dívar, elegido por unanimidad presidente del CGPJ», en: *El País*, 24 de septiembre.

- IBARRA ROBLES, Juan Luis (2001-2002): «Tópicos políticos y deslegitimación del Poder judicial. El caso de los jueces en la Comunidad autónoma del País Vasco», en: *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 8-9, 2º semestre-1º semestre (Madrid: UNED).
- /HUERTA, Elisabeth *et al.* (2002): «No reciclables para el terror», en: *El País*, 7 de noviembre.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego (2007): «Los frágiles cimientos de la “cultura de la independencia judicial” en la Historia constitucional española», en: Altmann, Werner/Vences, Ursula (eds.), *Por España y el mundo hispánico. Festschrift für Walther L. Bernecker*. Berlin: Walter Frey.
- (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Thompson/Civitas/ Fundación Alfonso Martín Escudero.
- LÁZARO, Julio M. (2008): «El Supremo recibe con malestar generalizado a su nuevo presidente», en: *El País*, 24 de septiembre.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (2001-2002): «Encuesta», en: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, 2º semestre- 2º semestre (Madrid: UNED).
- MATTEUCCI, Nicola (1998): *Organización del poder y libertad*. Madrid: Trotta.
- MONTERO AROCA, Juan (1990): *Independencia y responsabilidad del juez*. Madrid: Civitas.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1996): *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona: Ariel.
- (2000): *El arbitrio judicial*. Barcelona: Ariel.
- (2004): *El desgobierno judicial*. Madrid: Trotta.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (1996): «El desgobierno judicial», en: *El País*, 1 de mayo.
- PAREDES, JAVIER (1991): *La organización de la Justicia en la España liberal. Los orígenes de la carrera judicial*. Madrid: Civitas/Asociación Profesional de la Magistratura.
- PIZZORUSSO, Alessandro (1995): «La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura», en: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, núm. 24, noviembre.
- (1996): *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*. Torino: Einaudi.
- PRADERA, Javier (2008): «Conseso fraudulento», en: *El País*, 14 de septiembre.
- RINCÓN, Reyes (2008): «Los jueces se rebelan contra el Gobierno por el “caso Mari Luz”», en: *El País*, 9 de octubre.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Juan (2001-2002): «Encuesta», en: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, 2º semestre-1º semestre (Madrid: UNED).
- ROMERO, José Manuel/AIZPEOLEA, Luis (2008): «Entrevista a María Teresa Fernández de la Vega, vicepresidenta del gobierno. “Espero que el Consejo imponga tres años de suspensión al juez Tirado”», en: *El País*, 5 de octubre.
- ROMERO, José Manuel/LÁZARO, Javier (2009): «Entrevista a Francisco Caamaño, ministro de Justicia», en: *El País*, 20 de abril.
- RUBIO LORENTE, Francisco (2001): «La feria de San Miguel», en: *El País*, 29 de septiembre.

- SABÁN GODOY, Alfonso (1991): *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas.
- SECRETARIADO DE JUECES PARA LA DEMOCRACIA (2001): «Comunicado sobre el nombramiento de Clemente Auger y sobre el nombramiento del Presidente de la Audiencia Provincial de Pontevedra», 11 de diciembre <www.juecesdemocracia.es>.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1986): *Sentencia* 108/1986, 29 de junio.
- TRILLO, Ramón (1996): «Reflexiones sobre el gobierno de los jueces», en: *El País*, 17 de mayo.
- YOLDI, José (2008): «Un cordero entre los lobos», en: *El País*, 28 de septiembre.

II. La redefinición de los actores en la sociedad española

Ángel Estrada

Crisis económica y factores estructurales en España¹

En los últimos trimestres, la economía española se ha visto abocada a una profunda recesión que, aun a pesar de ser menos intensa que en otros países europeos, se ha saldado con un marcado repunte de la tasa de paro. Así, en un lapso muy corto de tiempo la economía española parece haber deshecho buena parte de los avances que había logrado en los últimos 15 años. Sin embargo, un análisis más detallado de la realidad pone de manifiesto cómo, aunque España inevitablemente tenía que llevar a cabo un ajuste que permitiera absorber los excesos acumulados, la crisis financiera internacional intensificó y exacerbó ese proceso, ya que afectó a una de sus principales debilidades: el voluminoso recurso a la financiación exterior.

Dado que para entender estos fenómenos es necesario tener una cierta perspectiva global e histórica de la evolución de la economía española, el artículo se centrará, en primer lugar, en la experiencia de participación en la Unión Económica y Monetaria (UEM); en segundo lugar, se analizará cómo se gestó la crisis; y, por último, se introducirán someramente algunos de los factores estructurales que España debe mejorar para que salga fortalecida de este proceso y, sobre todo, para minimizar la probabilidad de que vuelva a ocurrir.

La mayor parte del artículo se basa en un *Documento Ocasional* de Estrada, Jimeno y Malo de Molina (2009), elaborado con ocasión de la celebración del décimo aniversario de la creación de la UEM. Obviamente este documento es tributario del esfuerzo de análisis realizado por el Servicio de Estudios del Banco de España en los últimos años.

1 Las opiniones y análisis presentados en este artículo son responsabilidad del autor y, por tanto, no necesariamente coinciden con las del Banco de España.

La fase de expansión de la economía española: 1999-2007

En una primera aproximación al comportamiento de la economía española en la UEM, el Cuadro 1 presenta las tasas anuales medias de crecimiento del PIB, la población y la renta per cápita registradas en España en los nueve años que precedieron a la creación de la UEM (1990-1998) y en los nueve posteriores (1999-2007). La comparación con el comportamiento de otros países (EE. UU., los tres países más grandes del área del euro —Alemania, Francia e Italia— y la propia área del euro) en ambos períodos permite obtener una primera impresión del posible impacto de la UEM sobre el crecimiento de la economía española.

Cuadro 1: Crecimiento del PIB, población y renta per cápita

	PIB		Población		Renta per cápita	
	90-98	99-07	90-98	99-07	90-98	99-07
Estados Unidos	3,0	2,7	1,2	1,0	1,7	1,7
UE-3	1,5	1,7	0,4	0,3	1,1	1,4
Área del euro 12	2,1	2,2	0,4	0,5	1,7	1,7
España	2,7	3,7	0,2	1,4	2,5	2,4

Como se puede apreciar, mientras que en EE. UU. la tasa de crecimiento del PIB se redujo en 0,3 puntos porcentuales (pp.) entre ambos períodos y en el área del euro se mantuvo estable, la economía española aumentó su ritmo de crecimiento en 1 pp., pasando de presentar un diferencial de crecimiento negativo con respecto a EE. UU. antes de 1999 (de 0,3 pp.) a convertirlo en positivo (en 1 pp.). Este avance es particularmente notorio, dado que en el segundo período la brecha de crecimiento entre EE. UU. y la zona del euro es todavía considerable (0,5 pp.). Un factor muy importante que subyace al crecimiento de la actividad económica en España durante el período 1999-2007 ha sido la notable expansión demográfica. En efecto, antes de 1999, y al igual que ocurría en el resto de los países europeos, el crecimiento de la población era muy reducido, sobre todo si se compara con el registrado por EE. UU. De hecho, esta brecha en el avance de la población explica las diferencias existentes en el crecimiento del PIB, ya que la renta per cápita en el área del euro se expande a igual ritmo que en EE. UU. En ese período,

España registraba un aumento medio anual de la renta per cápita del 2,5% y recortaba diferencias tanto con la UE-3 como con EE. UU.

A partir de la creación de la UEM, la población en España se aceleró drásticamente, pasando a crecer a una tasa anual media del 1,4%, cuatro décimas más que en EE. UU. Esta considerable expansión demográfica fue consecuencia, sobre todo, de la masiva llegada de inmigrantes, pero también del aumento de la esperanza de vida de los españoles, que, en la actualidad, alcanza los niveles más elevados de los países desarrollados. Así, el crecimiento de la renta per cápita en España se redujo en una décima, mientras que en el conjunto del área del euro y en EE. UU. se mantuvo el dinamismo del período precedente y aumentó en los tres países más grandes del área. Como consecuencia, el ritmo de convergencia de España se resintió ligeramente tanto con el área del euro (de acuerdo con las cifras de Eurostat la brecha de renta per cápita es de sólo un 3%) como con EE. UU. (aunque en este caso la brecha es del 30%). Por su parte, si bien los países más grandes del área del euro elevaron el crecimiento medio de la renta per cápita después de 1999, aún se encuentran alejados de las tasas de crecimiento de EE. UU.

El Cuadro 2 aporta alguna información sobre las fuentes del crecimiento de la renta per cápita durante la última década, descomponiendo dicho crecimiento en dos factores diferentes: la intensidad de uso del factor trabajo y su productividad. Una mayor utilización del factor trabajo se puede conseguir bien mediante aumentos de la tasa de empleo (porcentaje de la población en edad de trabajar con empleo), que es lo que se subraya aquí, o con incrementos de las horas de trabajo por ocupado. En primer lugar cabe destacar cómo la intensidad de uso del factor trabajo ha sido mucho mayor en EE. UU. que en el área del euro. En efecto, la tasa de empleo de EE. UU. siempre ha mantenido una brecha superior a seis puntos porcentuales respecto a la del área del euro.

Cuadro 2: Evolución de la tasa de empleo.
Porcentaje sobre población en edad de trabajar

	1989	1998	2007
Estados Unidos	73,1	73,8	71,7
UE-3	59,9	59,2	64,8
Área del euro 12	58,5	59,0	65,7
España	48,0	51,0	65,6

En segundo lugar, el comportamiento de la economía americana y la europea antes y después de la creación de la UEM ha sido radicalmente distinto. Entre 1989 y 1998 las tasas de empleo de ambas áreas se mantuvieron estabilizadas; sin embargo, a partir de 1999 se produjo un considerable aumento en el área del euro y una reducción en EE. UU. En tercer lugar, España representa el caso extremo dentro del área del euro, ya que después de 1999 ha incrementado la intensidad de uso del factor trabajo de forma muy destacada, llegando a igualar la tasa de empleo del área (y superando la de las tres grandes economías).

El fuerte aumento de la tasa de empleo registrado por la economía española desde la adhesión a la UEM hasta 2007 se repartió a partes prácticamente iguales entre un incremento de la tasa de actividad y una reducción de la tasa de paro. El aumento de la tasa de actividad estuvo impulsado por la mayor participación laboral femenina y por la inmigración. Por lo que se refiere a la disminución de la tasa de desempleo, es difícil cuantificar de forma precisa las causas de su fuerte reducción; lo cierto es que el fuerte repunte que se está observando en la actualidad sugiere que parte de ella no era estructural.

Pasando al segundo de los componentes de la renta per cápita, la productividad del factor trabajo, en el Cuadro 3 se presentan los dos indicadores habitualmente utilizados para su medición: la productividad aparente del trabajo y la productividad total de los factores (PTF). Este Cuadro vuelve a poner de manifiesto la notable dicotomía que existe entre el comportamiento de la economía americana y la del área del euro antes y después de 1999. En efecto, en EE. UU. la productividad del trabajo, que crecía menos que en el área del euro antes de

1998, se aceleró significativamente en la década posterior, en claro contraste con la desaceleración registrada en la UEM, con lo que su crecimiento fue casi un punto porcentual superior en promedio anual. De esta forma, el área del euro dejó de converger con EE. UU. en el grado de eficiencia con que se utiliza el factor trabajo. Desde esta perspectiva, el caso español es todavía más acentuado que el europeo, ya que el avance medio de la productividad del trabajo se redujo a la mitad después de la introducción del euro, cuando, además, se partía de registros inferiores a los del área.

Cuadro 3: Productividad del trabajo y total de los factores.
Tasas de variación medias

	PIB/hora trabajada		Ratio capital/trabajo		PTF	
	90-98	99-07	90-98	99-07	90-98	99-07
Estados Unidos	1,5	2,1	3,1	3,5	0,5	0,9
UE-3	1,6	1,3	3,3	2,3	0,5	0,5
Área del euro 12	2,0	1,3	3,2	2,2	0,9	0,5
España	1,5	0,7	3,3	2,3	0,4	0,0

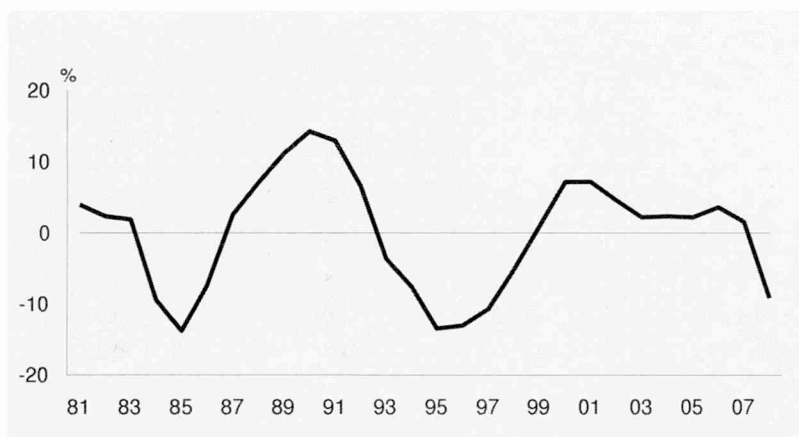
El mayor crecimiento de la productividad del trabajo en el segundo período considerado en EE. UU. fue resultado, sobre todo, de la aceleración de la PTF (que, prácticamente, dobló su crecimiento medio anual), pero también de que se intensificó el esfuerzo inversor, en claro contraste con lo observado en el área del euro o en la mayoría de sus miembros. En el caso de España, el crecimiento medio de la PTF después de la introducción del euro ha sido prácticamente nulo. Se trata de un resultado sorprendente, porque, si bien es cierto que todavía existen deficiencias en la dotación de factores de producción que pueden explicar que el nivel de productividad en España sea menor que en otros países europeos —un capital humano menos formado, un *stock* de conocimientos tecnológicos propios muy reducido por la baja inversión en I+D, un entorno empresarial poco favorable debido a que el grado de competencia en determinados mercados de servicios y trabajo es reducido, poco espíritu emprendedor, elevadas cargas administrativas,

etc.—, también se han producido avances en estos frentes que deberían haberse traducido en un mayor crecimiento de la productividad.

Al margen de las dificultades de medición y estimación, existen, en principio, varias razones que pueden explicar esta desaceleración de la PTF. En primer lugar, el sesgo en el crecimiento hacia actividades intensivas en mano de obra poco cualificada (construcción y servicios) ha producido un efecto composición negativo sobre la productividad, aunque este efecto composición no puede explicar completamente la desaceleración de la PTF, ya que se ha observado de forma casi general en todos los sectores de actividad. En segundo lugar, de la misma manera que la disponibilidad de mano de obra puede haber favorecido la especialización en determinados sectores productivos, también dentro de las empresas puede haber inducido la utilización de tecnologías menos avanzadas. Finalmente, la complementariedad entre nuevas tecnologías y la reorganización de las empresas, fuente primordial de los avances de la PTF observados en otros países, puede haberse visto dificultada en el caso español por una regulación laboral que limita la flexibilidad del trabajo en las empresas al uso de los contratos temporales.

La información que se ha proporcionado hasta el momento sugiere que el impulso experimentado por la demanda de esta economía pudo ser superior a la capacidad de expansión de la oferta, ya que el avance de la productividad fue muy moderado y la reducción registrada en la tasa de paro se basó, en alguna medida, en la incorporación de trabajadores con menores cualificaciones. Una forma analítica de abordar esta cuestión consiste en estimar la brecha de producción, es decir, la diferencia que existe entre el PIB observado y el nivel de producción que se podría alcanzar sin generar tensiones inflacionistas. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, la brecha de producción en España se presenta como entre 1999 y 2007; la economía española estaba en una etapa de fuerte expansión, que se truncó dramáticamente en 2008.

Gráfico 1: Brecha de producción de la economía española (% PIB)



Parece, por tanto, evidente que el crecimiento experimentado por la economía española durante el período 1999-2007 estaba fundado en unas bases que no se podían mantener indefinidamente. Así, durante este período comenzaron a manifestarse una serie de desequilibrios íntimamente relacionados entre sí que tendían a socavar el dinamismo de la expansión y que, en ausencia de cambios significativos en los patrones de comportamiento de los agentes, conducían hacia la necesidad de un proceso de ajuste.

El primer desequilibrio relevante fue que la economía española mantuvo de forma permanente un diferencial de inflación significativo con el área del euro (y otros países desarrollados). Como se puede comprobar en el Cuadro 4, antes de la integración monetaria, España partía de unos niveles de inflación en los bienes de consumo superiores en 0,9 y 1,3 puntos porcentuales que la de los países del área y de EE. UU., respectivamente. En el período posterior, la inflación en España se redujo significativamente (en 1,3 pp.), pero este comportamiento no mejoró su posición relativa con respecto al área en su conjunto, ya que el diferencial de inflación se mantuvo constante. Sin embargo, sí se aprecia una clara mejora relativa respecto a los tres grandes países de la UEM y, sobre todo, a EE. UU., aun a pesar de que también recortaron su ritmo de crecimiento de los precios al consumo después de 1999.

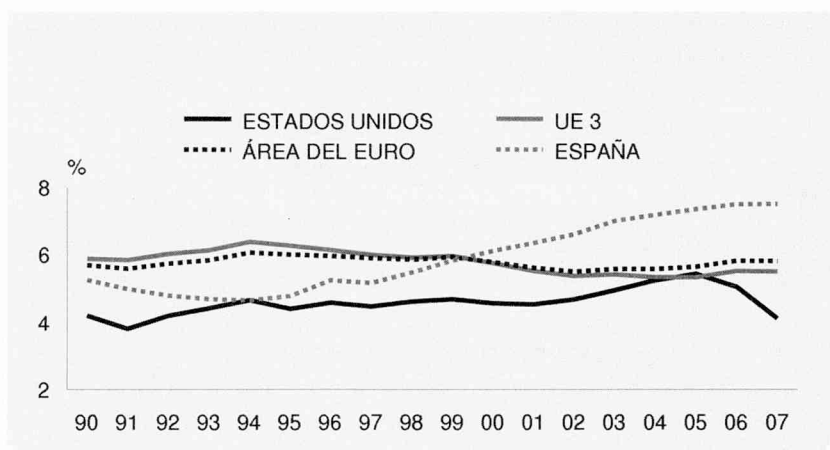
Cuadro 4: La inflación y sus componentes.
Tasas de variación medias

	IAPC		COMPONENTE NACIONAL					
			Deflactor del PIB		CLU		Mark-up	
	90-98	99-07	90-98	99-07	90-98	99-07	90-98	99-07
Estados Unidos	3,1	2,7	2,3	2,4	2,2	2,3	0,1	0,1
UE-3	2,8	1,8	2,7	1,5	2,4	1,2	0,2	0,4
Área del euro 12	3,5	2,1	2,3	2,0	2,0	1,5	0,3	0,5
España	4,4	3,1	4,7	3,8	4,5	2,8	0,2	1,1

El mantenimiento de un diferencial de inflación positivo con respecto al resto del área del euro desde 1999 ha dado lugar a una continuada apreciación del tipo de cambio real. Para identificar las fuentes de dicha apreciación, resulta ilustrativo descomponer la inflación interior en dos factores: 1) el crecimiento de los Costes Laborales Unitarios (CLUs); y 2) la evolución de los márgenes brutos de beneficios (la diferencia entre la inflación y los CLUs). Al contrario de lo ocurrido en la economía de EE. UU., donde los márgenes se han mantenido estables en niveles muy reducidos, en el área del euro han repuntado en alguna medida, recayendo el peso del ajuste de la inflación en los costes laborales unitarios y, dada la desaceleración apuntada previamente de la productividad, en los salarios nominales (y reales). España, a este respecto, constituye un caso extremo en el área del euro, puesto que el avance de los márgenes se intensificó después del año 1999 y los salarios nominales y los CLUs, en mayor medida dado el menor crecimiento de la productividad, continuaron creciendo por encima de la media de los de la zona del euro. Esto sugiere que ni la conducta salarial ni la formación de los márgenes empresariales parecen haberse adaptado plenamente a las exigencias de la pertenencia a una unión monetaria, lo cual está teniendo un impacto negativo sobre la competitividad de la economía del país. Esta insuficiente adaptación constituye un factor de vulnerabilidad cuyas consecuencias pueden ser particularmente patentes si el proceso de ajuste coincide con condiciones exteriores adversas como está ocurriendo en la actualidad.

El segundo de los grandes desequilibrios experimentados por la economía española fue el boom inmobiliario. En efecto, cuando se analiza la evolución del PIB desde el punto de vista de la demanda se pone de manifiesto que el proceso de expansión seguido por la economía española se decantó en exceso hacia la inversión en vivienda. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, los recursos dedicados a la inversión en vivienda aumentaron en casi 2 pp. en España mientras que, incluso en EE. UU., donde también se produjo un intenso boom inmobiliario, su peso sobre el PIB se mantuvo estable.

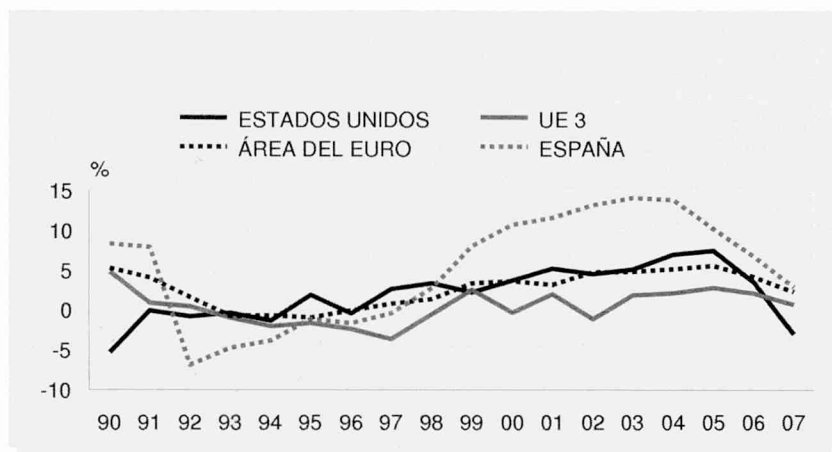
Gráfico 2: Peso de la inversión en vivienda en el PIB



Esta fuerte expansión de las actividades inmobiliarias estuvo impulsada por una abundante disponibilidad de crédito y de mano de obra poco cualificada. La participación en la UEM implicó una notable reducción de los tipos de interés y un aumento de la disponibilidad de los fondos prestables, que facilitaron el acceso a la vivienda a colectivos anteriormente excluidos e impulsaron las adquisiciones de segundas residencias. Esto generó un aumento de la actividad constructora y, consecuentemente, una expansión de la demanda de empleo para la que España contaba con una considerable reserva procedente de la alta tasa de paro y la baja tasa de actividad, que permitió que dicha demanda fuera inicialmente satisfecha trabajadores nativos.

Sin embargo, aun a pesar de que la oferta reaccionó rápidamente, no fue suficiente para evitar que se produjera una notable escalada de los precios de la vivienda a partir de 1999 (véase Gráfico 3). De esta forma, la vivienda se volvió uno de los activos más rentables y atractivos, lo que estimuló su demanda por motivos de inversión y llevó a una expansión excesiva del sector. El resultado fue la acumulación de un elevado exceso de oferta que habría de presionar hacia la corrección de la sobrevaloración alcanzada. El ajuste de los precios de la vivienda inició el cambio de tendencia en España un año antes que en EE. UU. o que en el área del Euro (si bien se partía de niveles muy superiores), aunque la corrección de la sobrevaloración se está produciendo siguiendo una pauta menos pronunciada, reflejando las grandes diferencias existentes en las características y fundamentos de los respectivos mercados inmobiliarios.

Gráfico 3: Evolución del precio de la vivienda.
Tasas de variación reales

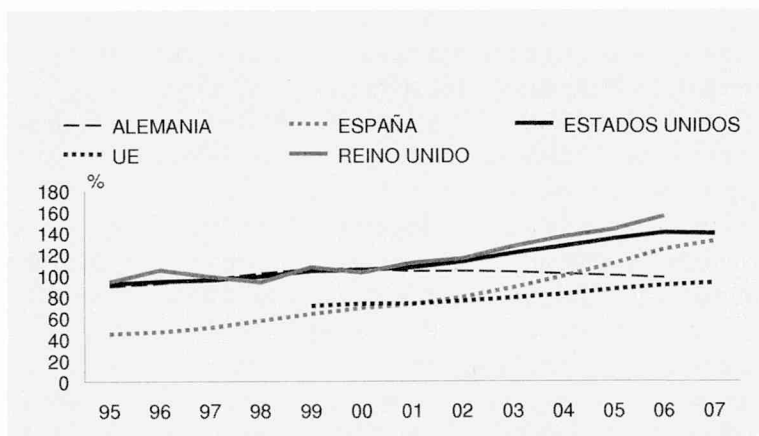


Para finalizar con los desequilibrios, es necesario recordar la evolución del crédito de las familias y empresas españolas, que está estrechamente ligada al boom inmobiliario y a la apreciación del tipo de cambio real. Buena parte del crecimiento del crédito estaba dedicado a la compra de activos inmobiliarios, que resultaban muy atractivos en las

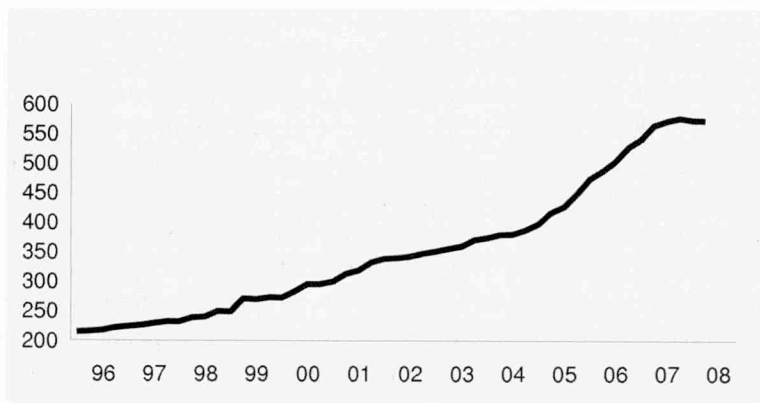
nuevas condiciones macroeconómicas y financieras, lo que generó un fuerte incremento de los precios de la vivienda y de la actividad en el sector de la construcción residencial. A su vez, el aumento de la riqueza inmobiliaria generaba nuevos aumentos del crédito, en la medida en que dichos activos servían como colateral en la concesión de nuevos créditos. En el caso de las familias, el crecimiento del endeudamiento fue especialmente elevado a partir de la entrada en la UEM. Como se observa en la parte (b) del Gráfico 4, desde 1995 la ratio de deuda sobre renta bruta disponible ha mostrado una tendencia creciente que se acentúa a partir de 1999. A mediados de esta década, España alcanzaba una tasa de endeudamiento superior a la media de la Unión Europea pero todavía inferior a la de Estados Unidos y Reino Unido. Por lo que se refiere a la evolución del endeudamiento de las empresas, igualmente se observa un crecimiento muy rápido, en este caso asociado a una fuerte progresión de la inversión en bienes de equipo y en inmuebles y a la compra de activos en el extranjero, como parte de un proceso de internacionalización de las grandes empresas españolas. La parte (a) del Gráfico 4 sugiere que, en este caso, el crecimiento del endeudamiento siguió una tendencia parecida a la observada justo antes de la entrada en la UEM y se aceleró sólo después de 2004.

Gráfico 4: Ratios de endeudamiento de hogares (b) y empresas (a).
Porcentaje de la renta disponible

(a)



(b)



La crisis y el proceso de ajuste de la economía española

La crisis en España tiene un origen dual: el primero es doméstico y tiene que ver con los excesos acumulados durante el período de expansión; el segundo es externo y se debe a la incidencia de las sucesivas turbulencias financieras internacionales que se desataron a partir de julio de 2007.

Por lo que se refiere al origen doméstico de la crisis, la mayor disponibilidad de crédito, facilitada por la pertenencia a la UEM, y las expectativas excesivamente optimistas en relación con el crecimiento rápido de la renta per cápita llevaron a las familias y a las empresas españolas a endeudarse a un ritmo elevado. Cuando, partiendo de esta situación, las expectativas de crecimiento se vuelven más realistas y se endurecen las condiciones de acceso al crédito, las decisiones de consumo e inversión han de ajustarse rápidamente para corregir una dinámica de endeudamiento que se revela insostenible.

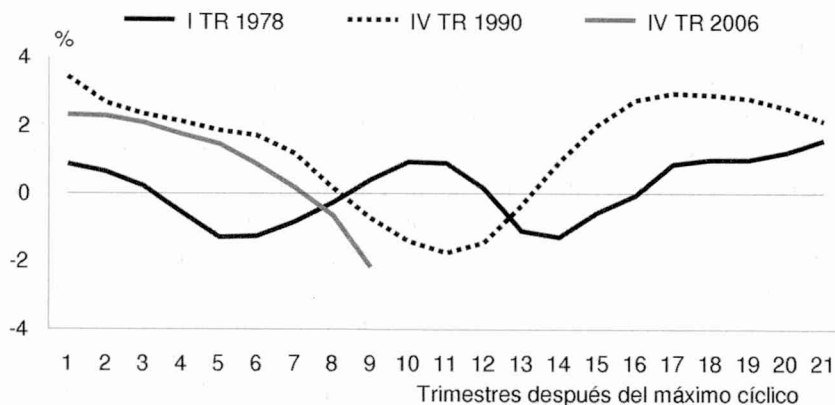
Esta corrección, ya de por sí suficientemente intensa, se ha hecho todavía más acusada por las consecuencias de las graves crisis financieras internacionales que han elevado de manera generalizada los costes de la financiación para los demandantes finales de fondos. Estas condiciones han alterado drásticamente el escenario de crecimiento mundial, precipitando a la práctica totalidad de las economías a una fase de profunda recesión. La economía española, aunque no estaba directamente afectada por las perturbaciones y debilidades que han desencadenado este proceso, no pudo escapar a sus consecuencias, dada su fuerte dependencia de la financiación internacional. Además,

el carácter global de la recesión ha privado a la economía española del soporte de la demanda exterior con el que en condiciones normales habría podido contar para suavizar el impacto del necesario ajuste de la demanda interna sobre el crecimiento.

Ante la intensidad que está alcanzando la fase recesiva tiene interés analizar las similitudes y diferencias que presenta este proceso respecto a otros episodios en los que el dinamismo de la actividad también se resintió de forma significativa. Para realizar dicha comparación se han seleccionado como referencias otras dos etapas durante los últimos 30 años en las que el PIB llegó a reducirse en algunos trimestres (en 1979 y 1981 y alrededor del año 1993). Como se suele hacer en este tipo de estudios, en los gráficos que aparecen a continuación se compara el crecimiento anual registrado por determinadas variables relevantes desde el trimestre en que se alcanzó un máximo cíclico en el PIB en cada etapa seleccionada (primer trimestre de 1978, cuarto trimestre de 1990 y cuarto trimestre de 2006) hasta 20 trimestres más adelante.

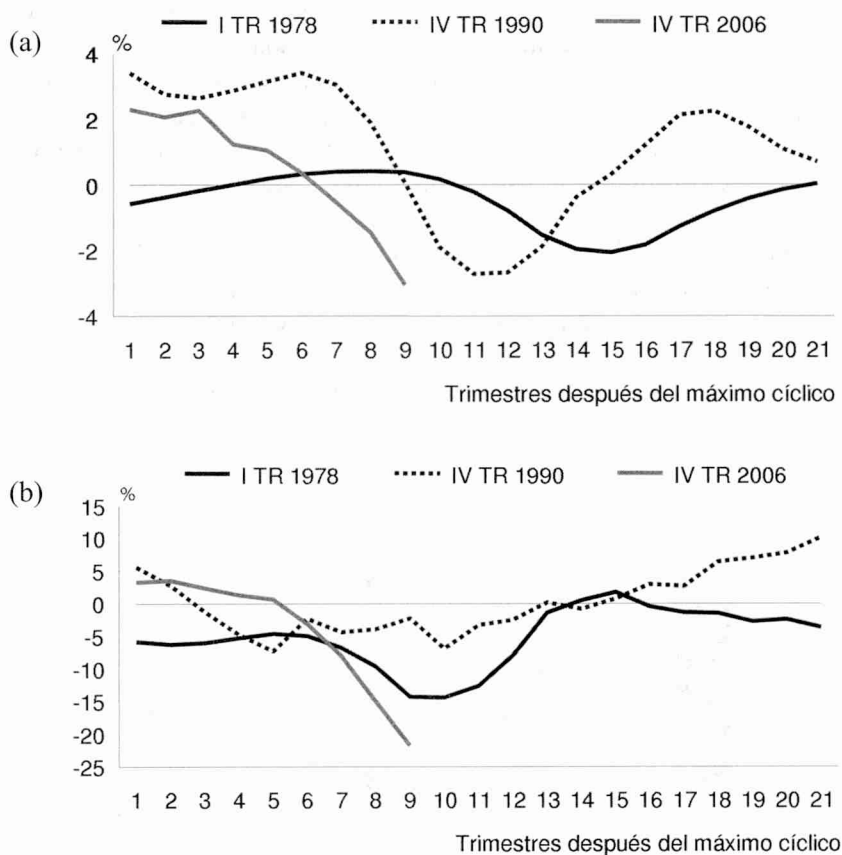
El Gráfico 5 muestra el crecimiento del PIB per cápita en los tres períodos seleccionados; en este caso, se utiliza la población como variable de normalización, ya que éste es un determinante básico del potencial de crecimiento de una economía y, mientras que a finales de los años setenta su ritmo de aumento era ligeramente superior al 1%, a principios de los años noventa se había reducido a sólo un 0,1% y en los tres últimos años considerados repuntó hasta alcanzar casi el 2%. Como se puede apreciar en este gráfico, las dos recesiones completas que se han considerado presentan tanto una intensidad distinta como una duración diferente. Así, a finales de los años setenta, el PIB per cápita se redujo algo más del 1 % sólo en cuatro trimestres, que, además, distaban entre sí casi dos años. En cambio, a principios de los años noventa la actividad llegó a caer casi un 2% en algún trimestre, pero el repunte del PIB per cápita comenzó a consolidarse sólo un año y medio después de iniciado el proceso de ajuste. Hasta el tercer trimestre de 2008, la intensidad del proceso de recesión parecía asemejarse en mayor medida al de principios de los años noventa, aunque en el cuarto trimestre de ese año y en el primer trimestre de 2009 se produjo un marcado desplome.

Gráfico 5: Comparación cíclica. PIB. Tasas de variación reales



Pasando a los distintos componentes del gasto agregado, en el Gráfico 6 aparece la evolución comparada del consumo privado per cápita (b) y de la inversión en vivienda (a), también normalizada por la población. En este caso, las diferencias entre los distintos episodios son mucho más acusadas. En concreto, el ajuste en el consumo privado está siendo mucho más intenso en 2007 y 2008; de hecho, ya en el segundo trimestre de 2008 comenzó a retroceder cuando se compara con el mismo período del año precedente. Este comportamiento parece una consecuencia lógica del elevado nivel que había alcanzado el endeudamiento de los hogares, de la crisis financiera que afecta a la economía global y del ajuste en el precio de los activos financieros, que redujo significativamente la riqueza de las familias. En cambio, en los años noventa el ajuste del consumo privado fue en línea con el observado en el PIB, por lo que debió responder en mayor medida al comportamiento de la renta disponible y, a finales de los años setenta, el ajuste del consumo privado se retrasó hasta el año 1981, precisamente cuando se produjo el segundo choque de los precios del petróleo, que erosionó significativamente el poder adquisitivo de los agentes.

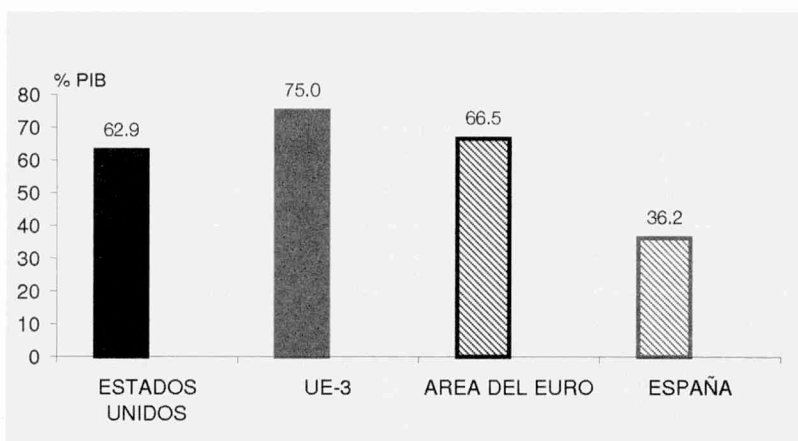
Gráfico 6: Comparación cíclica. Consumo privado e inversión en vivienda. Tasas de variación reales



Pero si existe un nexo común en estas tres recesiones es el que se observa en la inversión en vivienda, aunque éste no siempre viene precedido de una expansión significativa; de hecho, en los años setenta, la inversión residencial ya venía retrocediendo desde 1975. En la actualidad, esta variable tardó inicialmente más en reaccionar que en los años noventa, si bien en los cuatro últimos trimestres el desplome ha sido tal que ya acumula una reducción mayor que durante toda la anterior recesión completa.

La magnitud e intensidad de las tendencias contractivas que se han hecho patentes atribuyen gran relevancia a la naturaleza del ajuste que tiene que realizar la economía española y al papel que en el mismo desempeñan la pertenencia a la UEM y los condicionantes estructurales derivados de las transformaciones experimentadas y las reformas instrumentadas. En este contexto la política fiscal se convierte en el principal mecanismo de regulación de la demanda agregada. En el caso español, la política fiscal durante la expansión, aun cuando permitió una cierta consolidación fiscal y la consecución de superávits presupuestarios, no fue suficientemente contracíclica. En el Gráfico 7 se muestra el nivel de la deuda pública en términos del PIB en el año 2007 en varios países de la zona del euro. España partía de una situación favorable, pero ésta se ha deteriorado muy rápidamente.

Gráfico 7: Endeudamiento del sector público (% PIB)



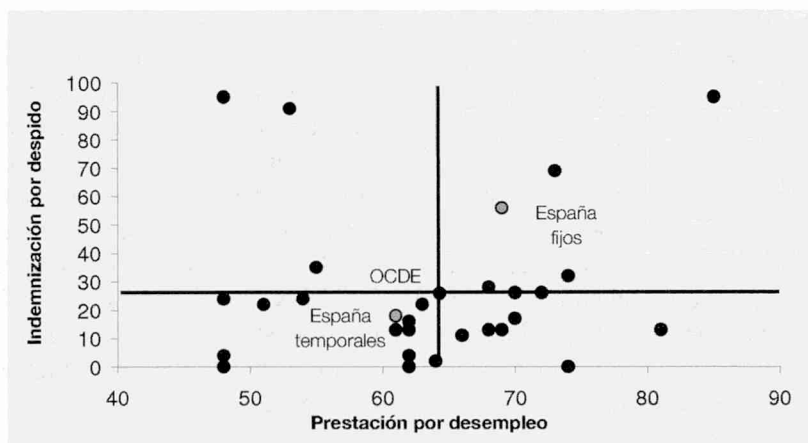
En esta línea, las orientaciones formuladas para abordar la crisis a nivel internacional incorporan la adopción de medidas de estímulos fiscales ambiciosos y coordinados, y en adecuación a las condiciones y márgenes existentes en cada país. En el caso español, las medidas fiscales expansivas se adoptaron de forma temprana y contundente, pero el posible margen inicialmente existente para el estímulo fiscal parece haberse agotado.

En cualquier caso, la contracción de la demanda no cambia la naturaleza de algunos de los aspectos imprescindibles del ajuste que tiene que realizar la economía española. En el corto plazo, la salida de la crisis depende fundamentalmente de la normalización de los mercados financieros y de la duración e intensidad de la recesión económica internacional. Pero, en un horizonte más largo, una vez que se vaya restaurando la normalidad, el ajuste de la economía española dependerá básicamente de la existencia de una posición competitiva que permita de manera sostenida el avance de la demanda interna y externa. Para que ello sea posible, compartiendo la moneda con los restantes países del área del euro, resultará decisiva la evolución futura de la tasa de crecimiento de la productividad y la respuesta de los costes de producción a las condiciones existentes en los mercados, para lo cual se requerirán reformas estructurales de gran calado.

Factores estructurales de la economía española

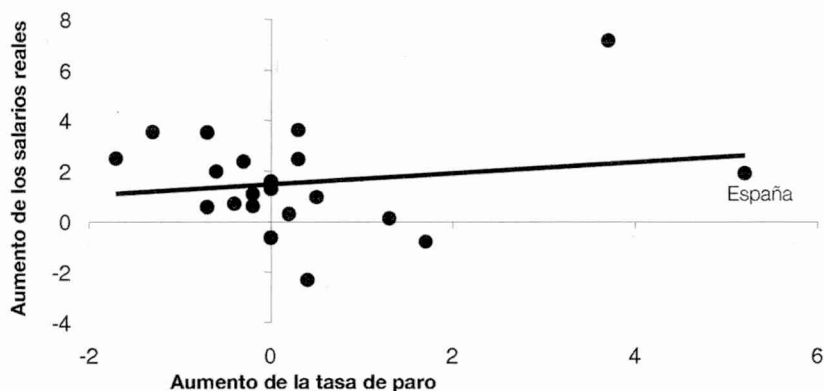
Aunque la lista de elementos estructurales susceptibles de reforma en cualquier país es muy elevada, en el caso de la economía española existen cuatro factores que requieren esfuerzos inmediatos. En primer lugar está el mercado laboral, que ha pasado de crear casi el 60% de todos los puestos nuevos de trabajo europeos a destruir una magnitud similar. De hecho, la tasa de paro ha superado el 18% de la población activa (10 puntos porcentuales más que en 2007), superando el anterior máximo histórico registrado en 1994. Uno de los elementos que determinan este ajuste tan ineficiente es la existencia de una excesiva segmentación entre los diversos trabajadores. En efecto, como se puede apreciar en el Gráfico 8, en España un 60% de los trabajadores cuentan con contratos fijos, con unos elevados costes de despido y altos subsidios de desempleo, y un 30% de trabajadores (temporales) tienen unas condiciones mucho más precarias. Este diferente grado de protección hace que los temporales tengan que ser los que asumen todo el impacto de las perturbaciones económicas, mientras que los trabajadores fijos se encuentran aislados.

Gráfico 8: Grado de protección del empleo y de los desempleados



Además, la negociación colectiva en España, que realizan los trabajadores que están más aislados de las condiciones económicas, se caracteriza por su considerable rigidez. Una rigidez tanto transversal, ya que empresas y trabajadores no presentes en la negociación difícilmente pueden sustraerse a los acuerdos alcanzados, como temporal, ya que hay que aplicar lo acordado, incluso aunque las condiciones económicas aconsejen una reconsideración y retraso de los mismos. Como consecuencia, en el año 2008 se alcanzó el mayor incremento de los salarios por trabajador de los últimos 15 años (5,3%, véase Gráfico 9) y en los meses transcurridos de 2009 se está situando en cifras en torno al 3%, aun cuando la inflación sigue en tasas ligeramente negativas.

Gráfico 9: Crecimiento salarial y aumento del paro



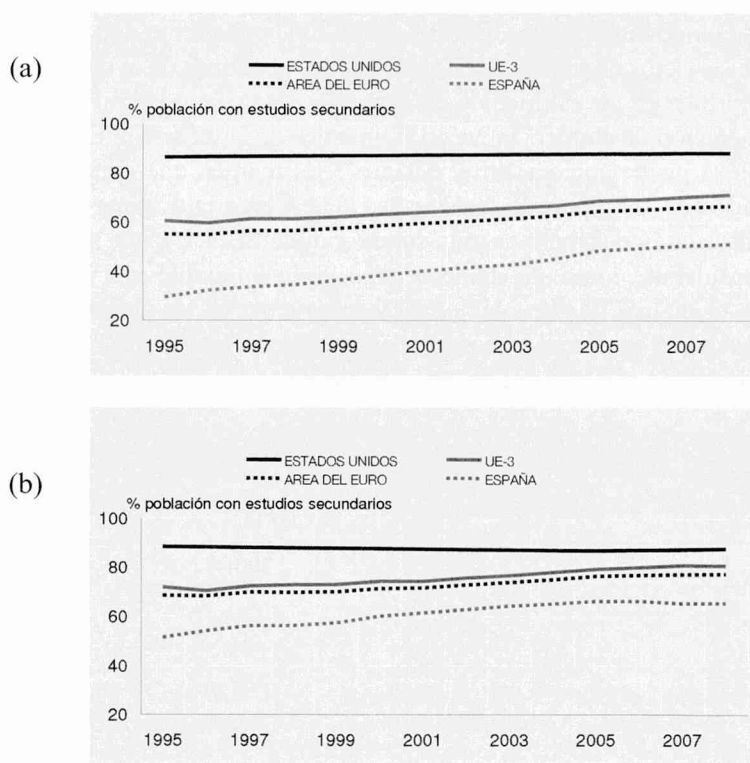
En segundo lugar, habría que mejorar el funcionamiento de los mercados de servicios en España, de forma que las presiones de la demanda se transformen en mayor medida en aumentos de la cantidad producida y en generación de empleo, en vez de aumentos de la inflación. En efecto, como se puede apreciar en el Cuadro 5, el margen que aplican los empresarios de las ramas de servicios es algo menor en España que en otros países europeos, pero es muy superior al de EE. UU., que siempre se ha considerado como una de las economías más flexibles del mundo. Además, el análisis de la evolución de los márgenes en los últimos años revela que éstos tendieron a aumentar más que en otros países desarrollados, limitando el potencial de crecimiento del país.

Cuadro 5: Márgenes de precios sobre costes. Ramas de servicios

	% COSTES		
	1995	2001	2008
Estados Unidos	18,6	17,3	18,1
UE-3	36,0	36,4	36,9
Área del euro 12	35,2	35,5	36,2
España	29,8	29,1	31,5

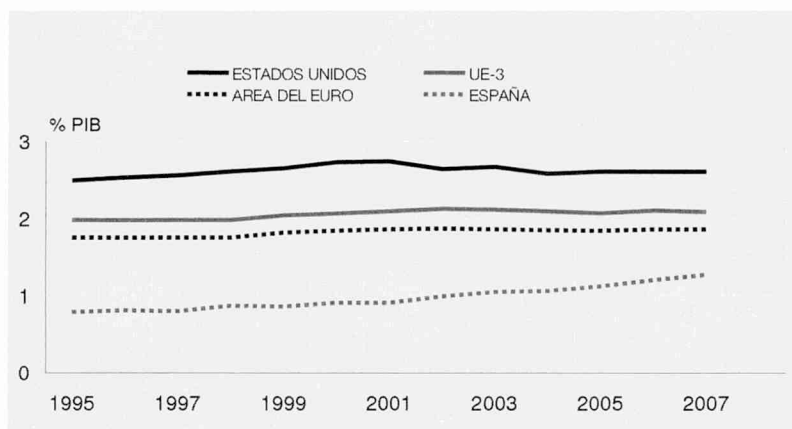
El tercer factor es la calidad de capital humano, es decir, el grado de cualificación de los trabajadores. Como se puede apreciar en la parte (b) del Gráfico 10, el nivel educativo de la población española ha aumentado a buen ritmo, cerrando la notable brecha que la separaba de sus principales socios comerciales. Esto se debe a que los jóvenes están mucho mejor formados (véase parte [a] del Gráfico 10) que los más mayores. Sin embargo, ni siquiera éstos alcanzan los niveles educativos de sus homólogos europeos y, lo más preocupante, es que en los últimos cinco años han dejado de percibirse mejoras adicionales. Sin duda, éste es un campo que requiere atención urgente, aunque sus efectos sólo sean aparentes en el medio plazo.

Gráfico 10: Porcentaje de la población adulta (25-64 años, [b]) y joven (25-29 años, [a]) que cuenta, al menos, con estudios secundarios



Por último, un elemento fundamental para cualquier economía que quiera liderar el crecimiento mundial es alcanzar un nivel suficiente de inversión en investigación, desarrollo e innovación. España en los últimos años ha llevado a cabo un esfuerzo presupuestario importante en este campo (véase Gráfico 11), pero todavía está alejada de la inversión que en esta materia realizan nuestros socios comerciales y de los objetivos establecidos en la cumbre de Lisboa. Parece claro que el problema no radica tanto en que España se haya especializado en actividades menos innovadoras, ya que el esfuerzo en inversión en I+D es bajo en cada una de las ramas, sino más en bien en el tamaño de las empresas, ya que en España el tejido productivo está mucho más decantado hacia la pequeña y la micro-empresa. En cualquier caso, resulta evidente que el sector privado debería ser consciente de que puede (y debe) hacer mucho más en esta materia.

Gráfico 11: Inversión en I+D en porcentaje sobre PIB



Para concluir baste destacar que la participación de España en la UEM ha supuesto un gran logro en estabilidad macroeconómica, crecimiento y convergencia. Sin embargo, la expansión de los últimos 15 años se basó en exceso en el empuje de la demanda (sin que la oferta respondiera lo suficiente) y bajo condiciones financieras muy holgadas que facilitaron la acumulación de desequilibrios que se plasmaron en un persistente diferencial de inflación con los socios comerciales, una

expansión excesiva de la construcción de viviendas y un notable aumento del endeudamiento de familias y empresas. Esto determinó un elevado recurso a la financiación externa.

El necesario ajuste que tenía que realizar la economía española se está realizando en condiciones adversas que lo intensifican y aceleran, ya que la crisis financiera golpeo con fuerza el talón de Aquiles del patrón de crecimiento pasado: la financiación exterior. Además, la generalización de la crisis a todos los países está impidiendo que las exportaciones constituyan un colchón que limite el alcance de la recesión.

Pero la reanudación del crecimiento requiere la realización de un ajuste de costes, precios, y márgenes y la reasignación de actividades entre sectores. Para ello, resultan fundamentales las reformas estructurales del mercado de trabajo y aumento de la competencia en los mercados de productos. Además, para alcanzar los niveles de productividad de los países más avanzados es necesario perseverar en la mejora del capital humano y tecnológico.

Bibliografía

ESTRADA, Ángel/MALO DE MOLINA, José Luis/JIMENO, Juan Francisco (2009): «La economía española en la UEM: los primeros 10 años». Madrid: Banco de España. Documentos Ocasionales, núm. 0901.

Miguel Ángel Presno Linera

La evolución del sistema de partidos en España: del reconocimiento constitucional a la institucionalización del partido gobernante como «príncipe moderno»

Aproximación contextual: la recepción del constitucionalismo alemán en la Constitución española de 1978

Antes de ocuparnos de la evolución, en los últimos 30 años, del sistema de partidos en España, es oportuno realizar una breve referencia al constitucionalismo alemán como inspirador del proceso constituyente español y de su influencia en la articulación de los partidos políticos españoles. Para ello debe ensamblarse la perspectiva normativo-institucional con la doctrinal y, además, conectar las normas, las instituciones y las doctrinas constitucionales con la sociedad en la que se insertan (Valera Suanzes 2006).

Además, cabe advertir, como recuerda el profesor y ex presidente del Tribunal Constitucional español, Pedro Cruz Villalón (2006: 77), que los constituyentes españoles de 1978 no pretendieron ser originales más que en aquellos aspectos en los que las necesidades de la realidad española lo demandaban, como era el problema de la descentralización política territorial (*ibid.*: 77 y ss.). Por o demás, eran conscientes de que sus fuentes debían ser, por una parte, la precedente experiencia constitucional-democrática española de 1931, pero, sobre todo, la cultura del Estado constitucional contemporáneo europeo.

Y en el momento en el que nace la Constitución española, la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz*) está a punto de cumplir los 30 años de vigencia, habiendo logrado lo que, sin duda, eran en ese momento tres aspiraciones clave para la sociedad española: un sistema democrático avanzado, unas instituciones capaces de garantizar los derechos fundamentales de las personas y un proceso consolidado de descentralización política territorial.

No es, por tanto, casual que la lectura de los trabajos parlamentarios de la Constitución española nos permita concluir que si bien los consti-

tuyentes manejaron numerosos textos vigentes, los que más se emplearon fueron las Constituciones del entorno político y geográfico: las de la República Federal de Alemania, Italia, Francia, Portugal, Grecia, Dinamarca y Suecia. Y dentro de este variado elenco hay unanimidad doctrinal en señalar que los textos más influyentes fueron, primero, la Ley Fundamental alemana y, en segundo lugar, la Constitución de la República italiana.

Desde el punto de vista de las menciones expresas, los preceptos del *Grundgesetz* a los que se hace referencia en los debates constituyentes son los artículos 11 (libertad de residencia y circulación, art. 19 CE); 12.a (servicio militar, art. 30 CE); 13 (inviolabilidad del domicilio, art. 18.2 CE); 15 (gestión pública de la actividad económica, art. 128 CE); 20.3 (sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, art. 9.1 CE); 29 (reorganización del territorio federal); 32 (relaciones exteriores, art. 149.1.3 CE); 38 (elección del *Bundestag*, art. 68 CE); 80.a (aplicación de determinadas disposiciones jurídicas en caso de tensión); 100.1 (cuestión de constitucionalidad, art. 163 CE); 110 y 113 (presupuestos y autorización del Gobierno para el aumento de gastos o la disminución de ingresos, art. 134 CE); pero la influencia va mucho más allá de las citas explícitas, pues, como se ha dicho con acierto (Cruz Villalón 2006: 78), al centrarse los debates en aquellos puntos sobre los que había enmiendas presentadas, apenas hay reflejo de los institutos alemanes aceptados sin discusión.

Aunque ya se han apuntado diversas razones que pueden explicar esta atención primordial a la Constitución alemana, ya en 1978 se mencionó que su condición de norma de referencia estuvo «asociada, sin duda, a su imagen, muy extendida, de Constitución eficaz para procurar una democracia estable» (Varela Suanzes 1978); eso era prioritario para los constituyentes españoles: conseguir una norma «de consenso» que permitiera la realización de orientaciones políticas diferentes sin que, a diferencia de lo que había ocurrido en otras épocas de la historia constitucional española, supusiera enfrentamientos políticos y sociales e inestabilidad institucional.

Precisamente, el ideal preferente de la gobernabilidad resultó un factor determinante para lo que se puede denominar «recepción negativa», es decir, el rechazo a importar instituciones y normas que la experiencia comparada y, de manera especial, la italiana, venía demostrando

do que dificultaban la labor de gobierno. Como señaló ya Manzella respecto al sistema parlamentario español, se adoptaron «instituciones que hicieran más improbable el obstruccionismo a la italiana» (1978: 331).

Buena prueba de que la estabilidad parlamentaria y gubernamental que pretendían los constituyentes pudo finalmente alcanzarse es que en 2008 ha comenzado la 9ª Legislatura en 30 años y a lo largo de este tiempo se han producido tres casos de mayoría absoluta y no ha habido gobiernos de coalición, ya que todos los gabinetes han sido de un único color político: un gobierno de Unión de Centro Democrático (1978-1982), seis del Partido Socialista Obrero Español (1982-1996 y 2004-...) y dos del Partido Popular (1996-2004). A su vez, la mayoría de los gobiernos, en especial desde 1982, ha tenido una duración prolongada (de dos o más años), con pocas crisis o remodelaciones.

Un sistema, aparentemente distinto al alemán, de partidos políticos

Nos ocuparemos en especial del sistema de partidos políticos, que, como es conocido, resulta determinante para entender la arquitectura constitucional de cualquier Estado democrático contemporáneo, porque en una democracia, presidencial o parlamentaria, las relaciones entre poderes dependen, en buena medida, del sistema de partidos, tanto en la dimensión jurídica relativa a las funciones que se asignan en el ordenamiento a las formaciones políticas, como en la articulación práctica que adopte en cada momento. No ignoramos que esta incidencia de las formaciones políticas en las relaciones entre el gobierno y el parlamento, que empuja hacia una aproximación de modelos presidencial-parlamentarios, resulta a su vez modulada por la propia configuración del sistema de partidos en cada país y su grado de cohesión interna, que admite a su vez múltiples matices (Presno Linera/Sarmiento 2007) y es que, como recuerda Maurice J. Vile (1998: 329), las fuerzas sociales deben ser situadas y analizadas «dentro de un sistema específico de relaciones, sin el cual carecerían de existencia o significado... el peso proporcionado de un partido dependerá en enorme grado de los patrones institucionales a través de los cuales pueda operar, de la libertad de maniobra que tenga y de su influencia en los procesos de toma de decisiones» (Vile 1998: 329 y 330).

También es necesario recordar que la recepción de los partidos políticos en los modernos Estados democráticos no significa que el tratamiento y la consideración que reciben sean idénticos en todos los ordenamientos constitucionales, pudiéndose distinguir entre el «mero reconocimiento constitucional» de los partidos y la «incorporación constitucional» de los mismos (Bastida Freijedo 1988: 1667 y 1992: 84 y ss.).

En el primer supuesto se tienen en cuenta las funciones que incumben a los partidos políticos y que les permiten colocarse en una posición que facilite el ejercicio de las mismas; dichas funciones son un efecto del ejercicio del derecho de asociación con una finalidad política, pero no una condición para el ejercicio de un derecho. La protección constitucional supone una garantía adicional al genérico derecho de asociación, pero no una garantía de un derecho diferente. En este supuesto se encuadrarían las Constituciones francesa, italiana, portuguesa y española.

Por su parte, cuando se habla de «incorporación constitucional» de los partidos se alude a que las funciones que éstos deben desempeñar son prefiguradas por el ordenamiento jurídico, que las asigna a un tipo de organizaciones, los partidos, que lo serán en la medida que cumplan dichas funciones. Esto es lo que sucede en el ordenamiento jurídico alemán: al establecer el concepto de partido, en la Ley sobre Partidos Políticos, éste especifica que «una asociación pierde su posición jurídica como partido si durante seis años no participa con sus propias propuestas electorales en unas elecciones para el *Bundestag* o para un *Landtag*» (art. 2.2).¹ Si bien se advierte una coincidencia entre el artículo 6 de la Constitución española y los tres primeros apartados del artículo 21 del *Grundgesetz* y que ambos incluyen entre los preceptos que definen la estructura básica del Estado, el ordenamiento español se inserta en la línea del «mero reconocimiento constitucional» de los partidos, atribuyéndoles un carácter instrumental, consistente en confiarles una serie de funciones de naturaleza pública que se explicitan en el artículo 6 de la Constitución (Cortes Generales 1980: 3096): «expresar el pluralismo político», concurrir «a la formación y manifestación de la voluntad popular» y ser «instrumento fundamental para la participación política» serían funciones con trascendencia pública —en Portugal se habla de «funcio-

1 Sentencias del *BVerfGE* 1, 225 (núm. 32), 2, 73, (núm. 1); 4, 30 (núm. 3) y 5, 134 (núm. 4); 91, 262 (núm. 17) y 91, 276 (núm. 18). Cf. Henke 1972.

nes constitucionales» (Gomes Canotilho 1998: 302 y ss.; Rebelo de Sousa 1983)—. Dichas funciones no se quedan en el puro ámbito privado de las asociaciones, sino que inciden de un modo determinante en la vida estatal, mediatizando la composición y funcionamiento de los órganos constitucionales.

El artículo 6 «describe» las funciones públicas que pueden desempeñar los partidos políticos, pero no «prescribe» —no impone— el cumplimiento efectivo de las mismas. De esta manera, la condición de partido político no depende efectivamente del ejercicio de esas tareas, como sucedería si la Norma Fundamental asumiese la «incorporación constitucional» de los partidos.

Ahora bien, si los partidos políticos son configurados con un carácter instrumental y, además, no son los únicos instrumentos que participan en la realización de las citadas funciones constitucionales, también es verdad que son mencionados expresamente en el texto constitucional, a diferencia, por ejemplo, de las agrupaciones de electores, y, lo que es más importante para lo que ahora nos interesa, son calificados como el instrumento «fundamental» (Cortes Generales 1980: 1731 y ss.; 2262 y ss.). Dicho con palabras de Leibholz:

Los partidos políticos proporcionan a millones de ciudadanos la ocasión de obrar políticamente, y los agrupan en unidades de acción. Son los medios de expresión política del pueblo, sin los que éste no podría moverse dentro de la esfera política de un modo coherente. Por ello no es casual que la democracia haya adoptado en todos los Estados occidentales el carácter de una democracia de partidos, esto es, de una democracia construida sobre los partidos políticos como unidades de acción, y para la cual estos partidos son partes inexcusables del proceso de integración política (1975: 302).

En todo caso, el Tribunal Constitucional español pareció confirmar esta línea de diferenciación entre la «incorporación constitucional» (caso alemán) y «el reconocimiento constitucional» (caso español) al insistir en que

en el caso de los partidos, tal relevancia [la relevancia constitucional] viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos (STC 3/1981, F. 1). Pero matizando que:

un partido político es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión. [...] Los par-

tidos políticos se incluyen bajo la protección de este artículo 22 cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos (STC 85/1986). Los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas (STC 56/1995, de 6 de marzo, F. 3º.b).²

Sin embargo, algo ha cambiado con la STC 48/2003, de 12 de marzo, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, que «resolvió» uno de los más enconados debates políticos, sociales, institucionales e, incluso, académicos que han tenido lugar en España en los últimos diez años (Bastida Freijedo 2004; Blanco Valdés 2004; Esparza Oroz 2004; González Cueto 2003).

En esta sentencia se dice algo que quizá no ha recibido mucha atención pero que tiene una trascendencia estructural, pues se pasa del «reconocimiento constitucional de los partidos» a un «régimen institucional» o de «incorporación constitucional de los mismos». De suerte que, aunque pueden existir diferentes organizaciones políticas, sólo serán auténticos partidos políticos los que, a través de su participación en los procesos electorales, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Este cambio estructural sobre el concepto de partido se evidencia en diversos párrafos de la STC 48/2003:

Aquella Ley se erige en el marco normativo determinante de la existencia y configuración de los partidos políticos, instituciones que «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» (artículo 6 CE) en todas las instancias del Estado (F. 1).

Los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación (F. 5).

Su cualificación funcional no desvirtúa la naturaleza asociativa que está en la base de los partidos, pero eleva sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que, en tanto que instrumento para la participación política en los procesos de conformación de la voluntad del Estado, justifica la existencia de un régimen normativo también propio, habida cuenta de la especificidad de esas funciones (F. 6).

2 Solozábal Echavarría 1985: 61 y ss.; Jiménez Campo 1988: 9 y ss.; Rodríguez Díaz 1989: 212 y ss. En contra, Alzaga Villaamil 1978: 121 y García Guerrero 1996: 48.

En relación con esta nueva concepción constitucional de los partidos, cabe tener en cuenta también la relevancia que la Ley de partidos otorga a la inscripción y, en particular, a las atribuciones conferidas a la Administración encargada de llevarla a cabo.

El Tribunal Constitucional, al interpretar los preceptos recurridos de la LOPP, concluye que:

el precepto impugnado —artículo 5.1 en relación con el artículo 3.1, párrafo segundo, LOPP— requiere una interpretación que permita su compatibilidad con el ejercicio en libertad del derecho a constituir o crear partidos políticos y, en definitiva, que respete el mandato constitucional contenido en el artículo 6 de la Norma fundamental. En efecto, ha de entenderse que, en cuanto atañe a la denominación del partido, las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para suspender el plazo de inscripción únicamente podrán aplicarse cuando se compruebe de manera clara y manifiesta que concurre una plena coincidencia o identidad entre las formaciones políticas o entidades en contraste, de tal manera que los demás supuestos de semejanza o riesgo de confusión en virtud de la denominación, no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción al amparo del artículo 5.1 LOPP. Así entendido el precepto, en relación con el artículo 3.1 no procede que apreciemos la pretendida inconstitucionalidad.

Por otra parte, el artículo 3.1, en su segundo párrafo, prohíbe aquellas denominaciones «que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas», sin ulteriores especificaciones. Entendida esta prescripción en sus literales términos, quedaría en manos de la autoridad administrativa el denegar o retrasar injustificadamente el ejercicio libre de constitución de partidos políticos, en cuanto mediante ella se le apodera con facultades que incluyen un amplio e impreciso margen de apreciación, lejos de la verificación reglada que a aquella corresponde en este ámbito. Por ello, y en línea con lo antes expuesto, sólo ha de entenderse constitucional la transcrita determinación normativa cuando la contradicción con las leyes o con los derechos fundamentales sea palmaria, manifiesta o patente, no necesitada, por tanto de esfuerzo interpretativo alguno, de tal manera que se excluyan de la prohibición legal aquellos casos en que para apreciar la infracción, se precise, por la autoridad administrativa, de un cierto margen de apreciación en cuanto a la ilicitud de la denominación asignada al partido cuya inscripción y personificación jurídica se solicita. Así entendido el precepto no podemos apreciarlo contrario al artículo 6 CE ni declarar, en consecuencia, la pretendida inconstitucionalidad del mismo (F. 21).

Si consideramos que el partido es una forma particular de asociación, debe deducirse que su inscripción en el registro es, como dice el artículo 22.3 de la Constitución, «a los solos efectos de publicidad». En principio el que la personalidad jurídica nazca con la inscripción registral no contradice ese precepto siempre que se considere que la inscripción es un acto debido.

En otras palabras, el registro ha de ser formal y la inscripción obligada. De lo contrario, se estaría produciendo un control de legalidad del partido por la Autoridad registral y ésta podría impedir el nacimiento del partido como tal, al poder entrar a valorar si en el partido concurren indicios racionales de ilicitud penal. Y tal cosa puede suceder porque, de acuerdo con lo previsto en los artículos 5.2 y 5.4,

cuando de la documentación presentada se deduzcan indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo anterior, mediante resolución fundada que irá acompañada de los elementos probatorios disponibles para apreciar dichos indicios [...]. La remisión [por el Ministerio del Interior] de la comunicación al Ministerio Fiscal determinará la suspensión del plazo previsto en el apartado 2 del artículo anterior, durante todo el tiempo que medie hasta la devolución por el mismo al Ministerio del Interior de la comunicación fundada en la no apreciación de motivos suficientes de ilicitud penal o hasta que el Juez Penal resuelva sobre la procedencia de la inscripción o, en su caso, como medida cautelar, sobre la reanudación provisional del plazo para la inscripción.

Es decir que queda en manos del Ministerio del Interior, y no de un órgano judicial, ni siquiera del Ministerio Fiscal, la posibilidad de provocar la suspensión de la inscripción registral y, por tanto, la suspensión temporal de la adquisición de la condición de partido político, a pesar de que, conforme al artículo 22.4 de la Constitución, «las asociaciones sólo pueden ser disueltas o suspendidas en su actividad en virtud de resolución judicial motivada», y de que el propio Tribunal sostuvo (STC 3/1981) que el Registro de Partidos es un «registro cuyo encargado no tiene más funciones que la verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios» (F. 5).

De la democracia de partidos a la democracia de los partidos en las instituciones

Son bien conocidas las palabras de Hans Kelsen: «sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos. Esto es la simple constatación de un hecho» (2006: 74 y ss.).

La realidad que constató Kelsen hace 80 años ha experimentado una gran transformación como resultado tanto del desarrollo de las instituciones políticas del Estado como del cambio que han llevado a cabo en su seno las propias formaciones políticas; un cambio debido, en buena medida, a la necesidad que sienten los partidos de evolucionar para consolidar su protagonismo en el proceso de formación de la voluntad del Estado.

En la teoría política esta transformación de los partidos se ha calificado de diferentes maneras, pero hay coincidencia, en lo esencial, de que se ha pasado primero de un sistema de partidos como organización de afiliados, o partido de masas, a un partido *catch-all* —en la terminología de Otto Kirchheimer (1966)—, y luego a un entramado de partidos basados en los cargos públicos o en las instituciones públicas (Montero/Gunther/Linz 2007).

Diversos factores, como la ampliación progresiva del sufragio en los Estados democráticos en la primera mitad del siglo xx, la consolidación de procesos electorales competitivos, y las innovaciones tecnológicas y organizativas provocaron que los tradicionales partidos defensores de intereses particulares, profesionales, de clase o de creencias, se fueran transformando en partidos de integración de masas con la consiguiente burocratización y especialización técnica, y la consolidación del liderazgo, en la línea bien descrita hace ya casi un siglo por Robert Michels en las páginas de su libro *Los partidos políticos* (1979: 77, 80 y 122), que no en vano subtítulo *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*.

Una vez que los partidos de masas vislumbraron la oportunidad real de participar e influir en las políticas gubernamentales y de formar parte de los gobiernos, tanto sus líderes como sus estructuras organizativas empezaron a centrarse de manera predominante en los procesos de captación de la voluntad de los electores mediante las campañas electorales, aunque también se vieron limitados por las realidades que implicaba la acción de gobierno (Katz/Mair 2007: 101 y ss.). En todo caso y en la medida en que únicamente a través de la acción de gobierno se pueden adoptar disposiciones que implican una vinculación generalizada de la sociedad, la conquista del poder se ha convertido en la principal expectativa de un partido que se precie.

Los sucesivos cambios sociales y políticos (la movilidad social, laboral y geográfica, la consolidación de los medios de comunicación

de masas, la mejora educativa...) influyeron también en las formaciones políticas, que, cada vez en mayor grado, pudieron ir incorporándose al ejercicio de funciones de gobierno, dejando de ser así, con notorias excepciones, meros partidos de oposición. Y, como se ha señalado (*ibid.*: 113 y ss.), al mismo tiempo que el gobierno se convierte en una experiencia habitual y en una expectativa para los partidos más relevantes, la dimensión institucional de los partidos adquiere mayores niveles de estatus, prestigio y autonomía, de forma que no es exagerado hablar de un proceso de gubernamentalización de las formaciones políticas más relevantes. Y todo lo anterior se ha producido, de manera similar a otros países, en España, con la salvedad, no menor por supuesto, de que ha ocurrido muchos años después.

Merced a estas transformaciones, en la actualidad la importancia política e institucional de los partidos españoles no resulta tanto de su mera existencia o del tamaño de la organización, sino de la función concreta que tienen en el sistema para la formación del gobierno (Lepsius 1980: 541); en suma, de los patrones institucionales en los que se muevan, de su capacidad de maniobra y de su influencia real en los procesos de toma de decisiones.

De esta manera, se convierten en inseparables el papel de quienes desempeñan en el partido cargos de responsabilidad organizativa y el de los que, en nombre del partido, ocupan bien la dirección política del Estado por haber conseguido formar gobierno o por haber asumido, a raíz de la derrota electoral, la tarea de oposición parlamentaria, todo ello en atención a las necesidades de liderazgo tanto en el gobierno como en las cámaras legislativas.

Así llegamos a una situación del sistema de partidos que, ya entrado el siglo XXI, puede calificarse de primacía de «partidos en las instituciones públicas». Esta preeminencia del liderazgo institucional no se proyecta en exclusiva sobre la propia organización interna de la formación política —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes» (Katz/Mair 2007: 115)—, marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido, sino que ha transformado también el funcionamiento de las propias instituciones estatales y sus relaciones recíprocas. Este cambio lo han provocado, en buena medida, los propios partidos desde dentro de las instituciones, como se puede constatar analizando las leyes sobre partidos y su financiación, las normas

electorales, las que disciplinan el funcionamiento de las instituciones representativas e, incluso, las que articulan la designación de órganos constitucionales de composición no política.

Y es que, como recuerda Dieter Grimm (1994: 213), al igual que cualquier otro grupo social, los partidos están sometidos a la ley y tienen un interés inherente en leyes que les sean propicias, pero, a diferencia del resto de los grupos sociales, la acción de los partidos no se agota en la influencia sobre el Legislador. A través de los diputados y los grupos parlamentarios los partidos dominan la tramitación legislativa, pudiendo sin mayor dificultad traducir sus intereses en forma de ley. Las reformas legislativas no son, dado el predominio de los partidos en el Parlamento, sino autocorrecciones. Por deseables que resulten en interés de la democracia, pocas posibilidades tienen de ser llevadas a la práctica si afectan a los intereses orgánicos de los partidos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder (*ibid.*, 213 y ss.).

Atendiendo al espacio disponible para este estudio (Presno Linera 2000), nos ocuparemos, brevemente, de algunas de las normas apuntadas para mostrar la preeminencia de «los partidos en las instituciones» tanto en el funcionamiento de los órganos constitucionales como dentro del propio sistema de partidos.

En primer lugar, la preeminencia de los partidos en la fase de designación de los candidatos resulta reforzada frente a la implicación que puedan alcanzar organizaciones no partidistas como las agrupaciones de electores, ya que éstas se encuentran obligadas, por imperativo legal, a reclutar una serie mínima de adhesiones a su proyecto político si quieren presentar las correspondientes candidaturas, lo que supone una sucesión de esfuerzos materiales y económicos adicionales, que pueden ser determinantes para la presentación, o no, de las candidaturas. Un partido, aunque cuente con escaso número de militantes, puede formalizar candidaturas en cualquier proceso electoral, mientras que una agrupación de electores puede verse obligada a recabar la adhesión de miles de personas.³

Pero no se trata únicamente de que los partidos dispongan de más facilidades para concurrir al proceso electoral, sino, sobre todo, de que

3 Artículos 169.3 y 220.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG.

fuera de los partidos no hay probabilidad alguna de participar con éxito en unas elecciones, como ya demostró hace tiempo en un estudio electoral comparado Claudio Rossano (1978: 140 y ss.).

En segundo lugar, la organización de la financiación estatal de los partidos se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados. La distribución de dicha ayuda exige la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones que toman parte en las elecciones podrán beneficiarse de ella. Pero los resultados electorales, además de condicionar la financiación electoral de los partidos, determinan, habitualmente, también la financiación ordinaria de los mismos.

La Ley española sobre la financiación de los partidos políticos (LO 8/2007, de 4 de julio), manifiesta en su Exposición de motivos que la financiación de los partidos es un «factor esencial para garantizar la estabilidad del sistema democrático» y, de acuerdo, con el artículo 3:

1. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento. Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional.
2. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones.
3. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica.

En tercer lugar, los «partidos en las instituciones» han venido incluyendo en la legislación electoral restricciones legales a la expresión de

la representatividad, de manera que se dificulta a los partidos o grupos políticos, cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso a las instituciones representativas; el ejemplo más evidente es la barrera electoral, que ha sido admitida tanto por el Tribunal Constitucional nacional de la República Federal de Alemania⁴ como el de España.⁵ El español, además, invoca la doctrina del *Bundesverfassungsgericht*:

No es difícil percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo directo en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos —por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100— para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la validez constitucional de este límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral (STC 75/1985, F. 5).

Entre los «principios», además de la racionalización de la forma de gobierno, que se han empleado para justificar la existencia de cláusulas limitativas de la proporcionalidad se ha hablado de «favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas» (STC 193/1989, F. 4). De esta manera se admite que los propios partidos políticos mayoritarios pongan freno a la fragmentación representativa, propiciando así una más cómoda formación de la mayoría de gobierno.

En cuarto lugar, otro elemento del sistema electoral que ha venido incidiendo de manera muy relevante en el fortalecimiento de los «partidos en las instituciones» es la fórmula electoral por la que se ha decantado el Legislador, así como el tamaño, cuando no venga fijado por la Constitución, de las cámaras parlamentarias.

En España, la combinación de una cámara parlamentaria con pocos miembros (350) junto con un tamaño pequeño de las circunscripciones provoca que, aunque se emplee una fórmula de carácter proporcional,

4 BVerfGE 4, 40; 4, 380; 5, 83. Leibholz 1975: 41 y ss.

5 SSTC STC 75/1985 y 193/1989.

se asistirá siempre a una distribución desproporcionada de escaños, que beneficiará a los grandes partidos e incrementará la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales de un partido que ha obtenido una victoria electoral mínima o que, incluso, ha conseguido menos sufragios que otras formaciones (Lijphart 1995: 119 y ss., 182 y ss.).

El sistema electoral español, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones, beneficiando a los grandes partidos y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario. Lo ha constatado Rubén Ruiz-Rufino en un estudio en el que se evidencia que un partido político que obtenga un porcentaje del 30 o 35% de votos, por el juego de este sistema puede llegar a tener la mayoría matemática en el Congreso de Diputados. El análisis de los procesos electorales desde 1977 hasta 2004 concluye que el valor mínimo medio para obtener la mitad de los escaños en el Congreso es, aproximadamente, el 32,6% de los votos. Si usamos este valor como referencia, se deduce que el sistema electoral español usado para elegir a nuestros diputados se desvía un promedio de un 17,4% del ideal de proporcionalidad perfecta. La consecuencia que se deriva de esta desviación es la aparición de partidos políticos que están sobrerrepresentados, y de partidos políticos que están infrarrepresentados, componiendo, por tanto, un Parlamento que no refleja fielmente las preferencias políticas de los ciudadanos (2006: 12).

Una vez que los partidos mayoritarios se han asegurado un acceso controlado a las instituciones representativas, su primacía dentro de ellas se consolida merced a la utilización de dos poderosos instrumentos de influencia sobre los parlamentarios, a través de los cuales se articula una férrea disciplina, sobre cuya idoneidad jurídica se puede discutir, pero que asegura una inequívoca eficacia práctica. Nos referimos, en primer lugar, a la integración de los diputados y senadores en los Grupos Parlamentarios, como una de las formas de asegurar la subordinación de los parlamentarios a las instrucciones emanadas del partido, bien de forma directa o por la mediación que constituye el Grupo Parlamentario, que a estos efectos desempeña el papel de auténtico «caballo de Troya» del partido en las filas de los parlamentarios.

Los Reglamentos internos de los Grupos disciplinan la actuación de sus integrantes en los trabajos parlamentarios y, lo que resulta más lla-

mativo, consolidan el papel de instancias supremas de los órganos de gobierno del partido respecto a los propios del Grupo, cuyos asuntos se registrarán, en última instancia, según las directrices emanadas del partido. Parece que esta subordinación jerárquica se extiende a la relación entre los estatutos del Grupo y los del partido, siendo estos últimos la fuente suprema de orientación de la conducta del Grupo Parlamentario. Si bien, como ocurre en Gran Bretaña, tanto o más eficaces que las normas internas pueden serlo las habilidades de los *party whips*.

Además, y en segundo lugar, existen otras previsiones, en este caso en el seno de los Reglamentos parlamentarios, que facilitan a los Grupos el establecimiento de una auténtica «disciplina de voto». Es el caso de los distintos procedimientos de emisión del voto: salvo en el supuesto de la votación secreta, permiten conocer el sentido del voto de cada parlamentario, con la consiguiente adopción de medidas disciplinarias si no se ha votado de acuerdo con las directrices establecidas por el Grupo; sanciones que se explicitan en los Reglamentos internos de los Grupos y que, en su caso, podrían desembocar en la expulsión del diputado díscolo. Este último no lleva aparejada la pérdida de su derecho al voto, pero sí implica la de las ventajas que supone la división del trabajo y la asistencia institucional del Grupo, además de la salida del representante de los órganos parlamentarios (comisiones, por ejemplo) que las normas de la Cámara configuran como de composición grupocrática.

Finalmente, debe recordarse que en los parlamentos modernos buena parte del trabajo más significativo se desarrolla en las comisiones y también allí se evidencia la primacía parlamentaria de los Grupos Parlamentarios, que pueden sustituir a sus integrantes «por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso» (art. 40.2 del Reglamento del Congreso español). Esta posibilidad tiene una gran relevancia y con su existencia queda meridianamente claro que la titularidad de los escaños en las Comisiones corresponde, en la práctica, a los Grupos, pues si bien, en principio, la voz y el voto siguen perteneciendo a los parlamentarios, éstos no pueden permanecer en las Comisiones si el Grupo se opone a ello, por lo que sus opiniones y decisiones estarán, de modo inevitable, mediatizadas por el sentir político del Grupo.

En lógica coherencia con estas previsiones, el cambio de Grupo Parlamentario por parte del diputado ha sido configurado expresamen-

te en algunos ordenamientos como causa de pérdida del puesto que ocupaba en las comisiones para las que fue designado por el Grupo anterior (art. 3 del reglamento de la Comisión Mixta Bundestag-Bundesrat), lo que demuestra, como afirmaba Joseph Barthélemy en los años treinta, que si «los grupos políticos constituyen los colegios electorales de las comisiones, éstas son grupos de los grupos políticos» (1984: 87 y 107).

Por último, el protagonismo de los partidos en las instituciones se ha trasladado también a los órganos del Estado de extracción no política. Así, son varias las instituciones (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial u órgano equivalente, Ombudsman...), que dependen para el nombramiento de todos, o de la mayoría de sus componentes, del acuerdo de las formaciones políticas con presencia mayoritaria en las cámaras parlamentarias.

Aunque, en teoría, este sistema de provisión de cargos se ha articulado para impulsar el buen funcionamiento de las instituciones citadas, despolitizando al máximo la elección y, sobre todo, la actuación futura de sus componentes, en la realidad se ha utilizado como una vía para garantizar la presencia en las mismas de auténticos «representantes» de los partidos y de ello encontramos frecuentes ejemplos en Italia⁶, la República Federal de Alemania⁷ y España.⁸

Lo más negativo no es que los candidatos a estas instituciones representen opciones ideológicas y judiciales señaladamente afines a los grupos proponentes, sino que, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, los intentos de reproducir el mínimo control que supone la comparecencia previa en sede parlamentaria de los candidatos se han quedado, al menos en España, en una burda parodia, como se ha evidenciado en fechas recientes con motivo de la renovación del Consejo General del Poder Judicial.⁹

La verdadera inserción de los partidos mayoritarios en estas instituciones se produce no sólo cuando la selección de sus componentes se lleva a cabo de acuerdo con afinidades ideológicas, sino sobre todo cuando esos órganos en su proceso de toma de decisiones asumen

6 Pizzorusso 1999; Rebuffa 1993; Íñiguez Hernández 2208: 91 y ss.

7 Ley 1991: 420 y ss.; Grimm 1994: 432 y ss.

8 Rubio Llorente 1997: 441 y ss.; Rolla 1986: 132 y ss.; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 1993: 26 y ss. y 1996: 33.

9 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 11.9.2008: 22 y ss.

como propio el acuerdo tomado en sede política, lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la designación del presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, cuyo nombre (Antonio Hernández Gil en 1985, Pascual Sala en 1990, Javier Delgado Barrio en 1996 o Carlos Dívar en 2008) ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo y, en algunos casos, antes del propio nombramiento de los vocales de la institución, que son los únicos habilitados para proceder al nombramiento del Presidente (Íñiguez Hernández 2008: 222 y ss.).

Parece, pues, que el protagonismo indiscutible de las formaciones mayoritarias en la organización y funcionamiento de las principales instituciones del Estado, sean o no de índole política, se ha consolidado tanto en la práctica política como en el ámbito normativo, y en no pocas ocasiones las críticas a esta situación obedecen más al despecho generado entre quienes no pueden beneficiarse de la misma, que a un verdadero convencimiento de su intrínseca perversión. Parafraseando al Tribunal Constitucional español, la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género y esa misma lógica parece que impide mantener al margen de la lucha de partidos cualquier ámbito del poder.

La conversión del partido en el Gobierno y, en especial, de su líder en el «príncipe moderno»

Ya se ha hablado en las páginas precedentes del indisimulado liderazgo que caracteriza en las democracias contemporáneas a las organizaciones políticas —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes» (Katz/Mair 2007: 115)—, marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido. También se han recordado las palabras de Michels en las que constataba que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización partidaria era una necesidad técnica y práctica, producto inevitable del propio principio de organización.

Si en el momento en el que Michels afirmaba que por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte, describía, entre otras, la situación del Partido Socialista Democrático de Alemania, su diagnóstico puede extenderse, sin grandes distorsiones, a las organiza-

ciones partidistas que se desarrollaron y alcanzaron el poder por métodos democráticos en los últimos cien años. Y esta constatación no conlleva connotaciones necesariamente negativas, pues, como también se ha apuntado, los sistemas políticos e institucionales no pueden funcionar de manera autárquica, sino de forma coordinada, y la coordinación únicamente ha sido posible a través de los partidos políticos y de las estructuras jerarquizadas en su seno.

El triunfo de la jerarquía y de la burocratización dentro de los partidos, y de las organizaciones sociales en general, ha contribuido a que esos mismos principios de funcionamiento se trasladaran a las instituciones en las que aquéllos se han asentado y ha propiciado, junto a otros factores, el ascenso del Gobierno dentro de las relaciones entre poderes, justamente el órgano que a los promotores en su momento de la teoría de la separación de poderes les parecía una instancia bastante inofensiva (Hamilton/Jay/Madison 1987: 48).

Es sabido que el progresivo afianzamiento del Gobierno se debe también a la creciente complejidad social, económica y tecnológica; a la imperiosa necesidad de adoptar medidas de manera rápida; a las obligaciones y compromisos que los Estados han ido adquiriendo a resultas de su carácter social; y, en buena medida, a la llegada al poder en la mayoría de los Estados democráticos de los partidos socialistas o socialdemócratas.

El protagonismo legislativo del Gobierno se evidencia en la República Federal de Alemania, donde es el más importante productor de normas, no sólo mediante la competencia de iniciativa legislativa (art. 76.1 de la Ley Fundamental), sino también como resultado de sus facultades en materia presupuestaria (arts. 110.3 y 111), incluso a través de la facultad de asistencia-comparecencia ante el Parlamento. A ello se suman también numerosas posibilidades informales de influencia vinculadas a consideraciones partidistas. No en vano se ha hablado del Gobierno como el «órgano legislativo central» (Schneider 1994: 537).

En España, la situación no es muy diferente y el protagonismo gubernamental en el procedimiento legislativo (García Martínez 1987; García-Escudero 2006) se evidencia en los Reglamentos parlamentarios: de acuerdo con el de la Cámara Baja, las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos requerirán la conformidad del Gobierno (art. 111); las proposiciones de ley se

remitirán al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y su conformidad, o no, a la tramitación si implican aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, siendo leído el criterio antes de iniciar el debate (arts. 126 y 127); las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 133.1), etc. (Giménez Sánchez 2008).

Por si fuera poco, las Cámaras parlamentarias han renunciado en la práctica al ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa con el propósito evidente, en el caso de la mayoría que respalda al Gobierno, de que sea éste el que exteriorice política e institucionalmente su liderazgo en las acciones de impulso y transformación y de esta manera obtenga el correspondiente rédito político.

A título de ejemplo bien vale en España la Proposición No de Ley aprobada el 29 de junio de 2004 por la Cámara Baja a propuesta del Grupo Socialista y en la que «el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley que contemple la modificación de la legislación civil del Estado para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo»; como es obvio, la propia Cámara podría iniciar, a través de una proposición de ley, la modificación legal.

Más, si cabe, llama la atención, que la Disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, disponga que «a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno promoverá el acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten un cargo electo».

En la VII Legislatura (2000-2004), en la que el Partido Popular contaba con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, el Gobierno presentó 175 Proyectos de Ley, de los que 173 fueron aprobados, uno rechazado y otro caducó; en esa misma Legislatura, las Cámaras presentaron 327 Proposiciones de Ley (322 el Congreso y cinco el Senado) y prosperaron 17 (15 del Congreso y dos del Senado); es decir, que se aprobó el 98% de las iniciativas gubernamentales frente al 5% de las parlamentarias.

En la VIII Legislatura, en la que el Partido Socialista Obrero Español estaba muy lejos de contar con mayoría absoluta, los Proyectos de Ley fueron 152, de los que 140 fueron aprobados, nueve caducaron,

dos fueron retirados y uno rechazado; las iniciativas legislativas parlamentarias fueron 261 (235 del Congreso y 26 del Senado) y 21 se convirtieron en leyes (18 del Congreso y tres del Senado). En esta Legislatura prosperó el 92% de los Proyectos legislativos del Gobierno y el 8% de las Propositiones de Ley.

Por citar un último ejemplo, esta dejación del impulso legislativo en manos del Gobierno, incluso de las modificaciones normativas que afectan al ejercicio del cargo público representativo parlamentario, se evidencia en la Proposición no de Ley, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 14 de diciembre de 2004, por 327 votos a favor, uno en contra y una abstención, en la que

el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a realizar, en el más breve plazo posible, y en todo caso antes de un año, los estudios y trabajos necesarios para promover una modificación en la legislación actual, con el fin de posibilitar la compatibilidad entre el ejercicio de las funciones públicas representativas y el derecho que tienen madres y padres a disfrutar del período de baja, legalmente establecido con carácter general, para los supuestos de maternidad, adopción y acogimiento (Proposición no de Ley de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, 15-X-2008).

Podemos, pues, concluir que se ha culminado el proceso de transformación de la ley, que ha pasado de ser un límite a la acción del Gobierno en el instrumento principal de la acción del «partido en el Gobierno», de manera que el procedimiento legislativo ordinario y el reglamentario no son sino las diferentes vías jurídicas que el gabinete utiliza para la realización de su orientación política.

Es cierto que mantiene su vigencia el principio de reserva de ley como un ámbito del ejercicio de la función legislativa que debe escapar al control que lleva a cabo la formación política mayoritaria. Mediante dicha reserva se obliga a que se sometan a la discusión política parlamentaria los proyectos impulsados por la mayoría de gobierno, lo que presta a la normativa resultante un plus de legitimidad y facilita a la oposición la posibilidad de exponer sus puntos de vista y movilizar a la opinión pública en un procedimiento legislativo que se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate.

Pero si la formación mayoritaria cuenta con el respaldo parlamentario suficiente para aprobar las leyes que van a regular la materia reservada, el procedimiento legislativo no dista mucho, desde la perspectiva de la oposición, de ser una más de las funciones de control al

gobierno-legislador y no tanto de participación de las cámaras o, al menos, de la minoría en la función legislativa. Pues su tarea parlamentaria será más bien de denuncia ante la opinión pública de las consecuencias que se derivarán de la aprobación de una determinada ley, con el objetivo final de que dicha opinión pública y, en particular, el cuerpo electoral, opte por una nueva orientación política —la ofrecida por la oposición minoritaria— en los próximos comicios (De Vergottini 1980).

Un instrumento adicional que enriquece la capacidad legislativa del «partido en el Gobierno» es la delegación realizada por el Parlamento, que ya estaba presente en la historia constitucional en el siglo XIX y ha alcanzado rango constitucional en el siglo XX (arts. 76 de la Constitución italiana; 80 de la alemana, 38 de la francesa, 168 de la portuguesa y 82 de la española, por mencionar algunos ejemplos).

Por si todo lo anterior no fuera suficiente, hay que prestar atención a la creciente tendencia de la mayoría parlamentaria que sostiene al gabinete a emplear los propios instrumentos de control al Gobierno para respaldar la orientación política gubernamental, fiscalizando el control que a su vez pretenda realizar la oposición.

Y es que, por lo que respecta a los instrumentos característicos del «control ordinario» (interpelaciones, preguntas, constitución de comisiones de investigación...), en la realidad parlamentaria contemporánea se podría hablar con más propiedad de «obstruccionismo de la mayoría» que de «obstruccionismo de la minoría», lo que, como es evidente, no beneficia la realización del objetivo que tendría que presidir esta función en los Estados democráticos modernos: la de permitir que se puedan contrastar públicamente y en condiciones de igualdad los diferentes proyectos de orientación política del Estado.

Las comisiones de investigación constituyen un ejemplo claro de la transformación del control parlamentario, al menos en ciertos ordenamientos, en un «instrumento de gobierno de la mayoría» (Pace 1973), o, como poco, de control por parte de ésta de la fiscalización que pueda realizar la minoría, puesto que su creación es acordada, en última instancia, por la mayoría parlamentaria.

Así sucede en España, tanto en el Congreso —«el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre

cualquier asunto de interés público» (art. 52.1 RC)—, como en el Senado —«el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público» (art. 59.1 RS)—. En definitiva, la mayoría difícilmente permitirá que el funcionamiento de una comisión de investigación pueda suponer un peligro serio para su acción de gobierno.

Francia e Italia comparten una situación bastante similar, pues también allí la creación de estas comisiones es decisión del Pleno de la Cámara respectiva. No ocurre, sin embargo, lo mismo en aquellos ordenamientos en los que es una potestad que puede ser ejercida también por la oposición, lo que sucede, por ejemplo, en Alemania —el artículo 44.1 de la Ley Fundamental obliga al Parlamento Federal a nombrar una comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros—, y en Portugal —el artículo 181.4 del texto constitucional dispone que «las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así se reclame por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones».

Pero no sólo la creación de las comisiones de investigación es, en España, una potestad de la mayoría, sino que también, una vez creadas, es la propia mayoría la que controla su funcionamiento y sus eventuales acuerdos, porque la composición de las comisiones habrá de respetar la importancia numérica de los grupos en la Cámara (arts. 40.1 RC, 51.1 RS), ya que «cada comisión debe ser, en principio, una reproducción del Pleno a tamaño reducido y reflejar la composición del Pleno en su propia composición» (BVerfGE 80, 188 [222]).

Por si el predominio de la mayoría en la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación no fuera suficiente, con la reforma del Reglamento del Congreso «sobre publicidad de las Comisiones de Investigación», aprobada el 16 de junio de 1994, además de regular dicha publicidad, se ha introducido una nueva redacción del artículo 52.3 por la que se establece que «en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado». Esta solución se ha extendido también al Reglamento del Senado para las votaciones en cualquier tipo de Comisión, tras la adición de un nuevo apartado 4º al artículo 100 realizada por reforma del Reglamento de 24 de octubre de 1995.

Finalmente, tampoco escapa al control que realiza la mayoría parlamentaria el mecanismo de control contemplado en el artículo 110.1 del texto constitucional español, las peticiones de comparecencia de los miembros del Gobierno: «Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno». De acuerdo con lo que establece el artículo 203.1 del Reglamento del Congreso,

los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

Es decir, la minoría únicamente puede solicitar la petición de comparecencia de cualquiera de los integrantes del Gobierno, pero la decisión última sobre si tal comparecencia se produce recae en dos órganos de la Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces, de clara impronta mayoritaria. Lo mismo sucede cuando se trata de realizar una sesión informativa ante una Comisión parlamentaria: dicha sesión se realizará a petición de un miembro del Gobierno o «cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente» (art. 202.1 RC), lo que significa que la mayoría, que lo es también de la Comisión correspondiente, únicamente solicitará las sesiones informativas que puedan resultar beneficiosas para la acción del Gobierno. Todo ello priva a estos instrumentos de eficacia como mecanismos de control.

Pero es que, además, junto con el afianzamiento del partido en el gobierno se ha producido una innegable presidencialización de las funciones y actividades del primer ministro en los sistemas de gobierno parlamentario, que ha ido pareja con la potenciación de la presidencia en los sistemas presidenciales. Para definirlo, en Estados Unidos se acuñó con éxito en los años sesenta la expresión «the Imperial Presidency», que es también el título de una conocida obra de Schlesinger, de 1973, en la que se demuestra la progresiva conversión de la presidencia norteamericana en una institución cada vez más exenta de control y propensa a asumir poderes más allá de lo permitido por la Constitución.

Sin embargo, si bien el fenómeno del fortalecimiento del Presidente puede parecer «natural» en un sistema como el norteamericano, y eso es lo que critica Bruce Ackerman, no puede obviarse, en

contra de lo que parece propugnar este autor (Ackerman 2000), el desarrollo de un proceso similar en los Estados parlamentarios europeos, que encuentra sus raíces en la doctrina de los actos políticos y la consolidación de la función de gobierno y dirección política.

En España, la primacía del Presidente se expresa, fundamentalmente, en cuatro cometidos: la organización del Gobierno, la selección de sus miembros, la dirección de la actividad ministerial y su coordinación. Estos cometidos constitucionales, comunes en mayor o menor medida a otros sistemas parlamentarios europeos (Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Grecia, Portugal...), se han visto potenciados por las fuertes mayorías parlamentarias que han caracterizado los 30 años de vigencia de la Constitución de 1978, período en el que ha habido tres Legislaturas con mayoría absoluta y varias más con amplio respaldo parlamentario. Como ya se ha apuntado con anterioridad, a su vez esa solidez de los apoyos parlamentarios se debe a un sistema electoral que favorece a los partidos en las instituciones y propicia la sobrerrepresentación de las fuerzas mayoritarias.

El fortalecimiento del Presidente se evidencia desde el mismo momento de su investidura, para la que ha de publicar «el programa político del Gobierno que pretenda formar» (art. 99.2 de la Constitución), que es el núcleo sobre el que ha de girar el debate de investidura (Holgado González 2008), a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el sistema constitucional alemán, en el que el *Bundestag* se limita a elegir, «sin debate», al Canciller Federal (art. 63 de la LFB). El programa político que se presenta contendrá, normalmente, lo que la Constitución portuguesa ha convertido en imperativo: «las principales orientaciones políticas y las medidas que proceda adoptar o proponer en los diversos campos de la actividad gubernamental» (art. 188).

Otra fórmula que permite una escenificación anual del liderazgo del Presidente es el «debate sobre el estado de la nación», cuyo formato moderno en Estados Unidos se debe, no por casualidad, a Woodrow Wilson, que empezó a utilizarlo para subrayar sus principales objetivos políticos, acompañándolos con mensajes especiales al Congreso en los que detallaba los medios para lograrlos. En España, el debate, celebrado por vez primera en 1984, responde a una iniciativa del propio Gobierno, cuyo Presidente inicia y cierra el debate y, en general, es el que asume el protagonismo en su desarrollo.

Y en los treinta años de democracia contemporánea en España difícilmente se encontrarán las virtudes que Ackerman atribuye al «parlamentarismo acotado» y que defiende frente a los vicios del «presidencialismo norteamericano»: que el primer ministro «debe tratar de persuadir a sus compañeros de que adopten (sus principios) para mejorar los fines políticos que él persigue»; que «los primeros ministros europeos invariablemente tratan al gabinete como una institución mucho más importante que como lo hacen sus contrapartes presidenciales»; que «el primer ministro está sujeto a un plebiscito continuo tanto de los diputados nuevos de su propio partido como de los líderes competidores en los partidos de coalición» (2007: 45 y ss.).

En definitiva, se puede afirmar que en España el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico «Príncipe moderno», en la afortunada expresión de Antonio Gramsci (1972: 12, 28, 111-112).

En el panorama constitucional contemporáneo el partido en el gobierno y su líder no sólo «reinan y gobiernan de hecho», sino también «de derecho», merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado (Rescigno 1984). Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos. Son los propios ciudadanos los que saben y sienten que quien reina y gobierna jurídicamente es la formación política mayoritaria y su encarnación más evidente es el líder del partido en el gobierno.

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2000): «The New Separation of Powers», en: *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3, 633 y ss.
- ACKERMAN, Bruce (2007): *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (1978): *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Madrid: Foro.
- BARTHÉLEMY, Joseph (1934): *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris: Librairie Delagrave.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco José (1988): «Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos», en: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución española*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, vol. 3, 1667.

- (1992): «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en: González Encinar, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa Calpe, 67-92.
- CORTES GENERALES (1980): *Constitución española. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Publicaciones de las Cortes Generales.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2006): *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª ed.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (1980): «Opposizione parlamentare», en: *Enciclopedia del Diritto*. Milano: Giuffrè, vol. XXX, 532 y ss.
- ESPARZA OROZ, Miguel (2004): *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*. Madrid: Thomson-Aranzadi.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad (2006): *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis (1990): «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 143-184.
- (1996): *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción (1987): *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel (2008): *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim (1998): *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2ª ed.
- GONZÁLEZ CUETO, Tomás (2003): «Comentario breve a la STC sobre la LOPP», en: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 9/2003.
- GRAMSCI, Antonio (1972): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- GRIMM, Dieter (1994): «Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho» y «Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos: Alemania», en: Lopéz Pina, Antonio (ed.): *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*. Madrid: Secretaría General del Senado, 41-52 y 195-216.
- (1996): «Los partidos políticos», en: *Manual de Derecho Constitucional*. Edición y traducción de Antonio López Pina. Madrid: IVAP/Marcial Pons.
- HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, John (1987): *The Federalist Papers* (1788, Penguin Classics). London: Penguin Books. <<http://www.constitution.org/fed/federali.txt>>.
- HENKE, Wilhelm (1972): *Das Recht der politischen Parteien*. Göttingen: Otto Schwartz & Co.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María (2008): *El programa de gobierno y sus sistemas de control*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego (2008): *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Thomson-Civitas.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1988): «Sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», en: *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 9-26.
- (1994): «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en: *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado.
- KATZ, Richard S./MAIR, Peter (2007): «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas», en: Montero, José Ramón/Gunther, Richard/Linz, Juan (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, 101-164.
- KELSEN, Hans (2006): *De la esencia y valor de la democracia*. Edición y traducción de Juan Luis Requejo. Oviedo: KRK Ediciones.
- KIRCHHEIMER, Otto (1966): «The Transformation of Western European Party Systems», en: Lapalombara, Joseph/Weiner, Myron (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- LEIBHOLZ, Gerhard (1975): *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- LEPSIUS, Rainer M. (1980): «Parteisystem, Wählerbewegung und sozialer Wandel in Westeuropa», en: Büsch, Otto (ed.), *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*. Berlin: Colloquium-Verlag.
- LEY, Richard (1991): «Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40jährigen Bestehens», en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 3, 420 y ss.
- LIPHART, Arend (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LÓPEZ GUERRA, Luis/ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (coords.) (2004): *La defensa del Estado. I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MANZELLA, Andrea (1978): «Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo», en: *Politica del Diritto*, año IX, núm. 3.
- MICHEL, Robert (1979): *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MONTERO, José Ramón/GUNTHER, Richard/LINZ, Juan (eds.) (2002): *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- (2007): *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta.
- PACE, Alessandro (1973): «L'inchiesta parlamentare como strumento di governo della maggioranza», en: *Il potere d'inchiesta delle Asemblee legislative*. Milano: Giuffrè, 103 y ss.
- PIZZORUSSO, Alessandro (1999): *La Costituzione ferita*. Roma: Laterza.

- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2000): *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- /SARMIENTO, Daniel (2007): *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo (1983): *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Braga: Livraria Cruz.
- REBUFFA, Giorgio (1993): *La funzione giudiziaria*. Torino: Giappichelli.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo (1984): «Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano», en: *Politica del Diritto*, año XV, núm. 1, 81 y ss.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel (1989): *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ROLLA, Giancarlo (1986): *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*. Napoli: Jovene Editore.
- ROSSANO, Claudio (1978): *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello Stato*. Napoli: Eugenio Jovene.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1997): «Jurisdicción constitucional y legislación en España», en: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RUIZ-RUFINO, Rubén (2006): *La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados*. Fundación Alternativas, http://www.falternativas.org/base/download/63db_31-01-06_EP19-2006.pdf.
- SCHLESINGER JR., Arthur M. (1973): *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- SCHNEIDER, Hans Peter (1994): «Das parlamentarische System», en: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (eds.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin/New York: W. de Gruyter, 2ª ed., 537 y ss.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1985): «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español», en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 161 y ss.
- VARELA, Santiago (1978): «La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado», en: Fernández, Tomás Ramón (ed.), *Lecturas sobre la Constitución española*. Madrid: UNED/Facultad de Derecho, 13 y ss.
- VARELA SUANZES, Joaquín (2006): «Alcune riflessioni metologiche sulla storia costituzionale», en: *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 12, 15 y ss.
- (2007): «Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional», en: *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 8, <<http://hc.rediris.es/08/articulos/html/Numero08.html>>.
- VILE, Maurice J. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Found, 2ª ed.

Ludger Mees

Visión y gestión

El nacionalismo vasco democrático 1998-2009*

¿Crisis? ¿Qué crisis?

No hay casi nada en la historia y la actualidad del nacionalismo vasco democrático que no se preste al debate y a la polémica. No se escapa de esta lógica el análisis de la situación en la que se encuentra el partido mayoritario, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), a comienzos de la primavera de 2009. Tras las elecciones autonómicas de marzo de 2009 y conforme iban avanzando las negociaciones entre el Partido Socialista (PSE-EE) y el Partido Popular (PP) en el País Vasco con el fin de facilitar un relevo en la presidencia del Gobierno, han aparecido abundantes referencias sobre la «crisis» del PNV tanto en los medios no afines al nacionalismo, como en las declaraciones de políticos del PSE y del PP vascos. Por otra parte, tanto Iñigo Urkullu, el presidente del partido, como el ya ex lehendakari Juan José Ibarretxe niegan la mayor, resaltando la victoria electoral y la unidad de la afiliación detrás de sus líderes. Como a menudo suele ocurrir en política, ambas interpretaciones son a la vez tanto interesadas —y por ende exageradas— como realistas. Ibarretxe fue el claro vencedor de las elecciones en las que su contrincante, el socialista Patxi López, quedó segundo con un resultado que se mantuvo bastante por debajo de las expectativas. La diferencia a favor del PNV era notable: 80.000 votos y cinco escaños. Yendo solo y no en coalición, Ibarretxe consi-

* Este artículo forma parte de un proyecto de investigación subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (ref. HAR2008-03691/HIST), en el marco de un Grupo de Investigación de la UPV/EHU (ref. GIU 07/16). Tuve la ocasión de presentar y discutir una primera versión a los participantes del congreso «¿Crisis? ¿Qué crisis? España en busca de su camino», organizado en abril de 2009 por la Stiftung Wissenschaft und Politik de Berlín. Agradezco todos los comentarios recibidos en Berlín, así como las sugerencias y críticas a una segunda versión más elaborada que me hicieron llegar los profesores Santiago de Pablo y José Luis de la Granja. No hace falta señalar que todas las posibles deficiencias de este artículo son exclusivamente mías.

guió para el PNV el segundo mejor resultado electoral en todas las elecciones autonómicas de la democracia: tan sólo en las autonómicas de 1984, con Carlos Garaikoetxea como candidato a lehendakari, el partido logró más votos que en 2009. Además, durante la campaña Urkullu e Ibarretxe consiguieron acallar las voces críticas y explotar al máximo la fuerza tractora de un partido aparentemente compacto y unido en torno a su candidato. Con casi 400.000 votos en el bolsillo y 30 parlamentarios en el Parlamento, los líderes nacionalistas reclamaban para sí el derecho a continuar en el gobierno. Ibarretxe fue muy gráfico al manifestar que él tenía «80.000 razones más que López» para presentar su candidatura a lehendakari en la sesión de investidura del nuevo parlamento.¹ Finalmente, la sensación de agravio causado por el pacto entre unos socialistas y populares que se olvidaban por un momento de sus profundos conflictos en el resto del Estado, con el único fin de desalojar a Ibarretxe y su partido del gobierno, permitía aparcarse debates y diferencias y proporcionar un cierre de filas entre las diferentes sensibilidades del PNV.

Ésta, empero, no es la única lectura de las elecciones de marzo de 2009. Y es que la victoria del PNV fue una victoria pírrica, ya que se produjo a costa de sus aliados de gobierno Eusko Alkartasuna (EA) y Ezker Batua-Berdeak (EB) que sufrieron un verdadero colapso electoral. Al no poder recurrir, como en otras ocasiones, a los votos «prestados» de la izquierda abertzale, ilegalizada y por vez primera ausente de las elecciones autonómicas, Ibarretxe y sus socios no pudieron alcanzar la mayoría absoluta en el parlamento, una suma que sí se produjo juntando los escaños del PSE y del PP. Resumiendo, pese a su victoria electoral, tras casi tres décadas de poder hegemónico, por vez primera en la historia reciente de la autonomía vasca, el PNV debe enfrentarse a una situación hasta la fecha desconocida para el partido: la pérdida del gobierno y el paso a la oposición. Este hecho por sí solo tiene ya un significado de dimensiones históricas en el seno de un partido que a lo largo de su trayectoria más que centenaria ha sabido explotar al máximo la ambigüedad entre radicalismo esencialista y pragmatismo realista, hasta el punto de convertirse en el eje central del poder en la

¹ «Ibarretxe anuncia que se presentará a la investidura. El candidato a la Lehendakaritzza del PNV dice tener “80.000 razones más” que el PSE de Patxi López», cf. *El País*, 24-III-2009.

Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta situación inédita, así concluye el argumento principal de esta segunda lectura del resultado electoral de marzo de 2009, agudizará el conflicto interno entre los dos sectores del partido que ha aflorado en los últimos años y que sólo había sido aparcado por razones de índole electoral y el tirón popular del lehendakari Ibarretxe.

A continuación intentaremos desentrañar las principales claves de la trayectoria política del nacionalismo democrático vasco del PNV durante la última «década larga» del gobierno Ibarretxe, una trayectoria que concluye con la mencionada experiencia agridulce de la victoria electoral seguida por la pérdida del gobierno autonómico. Uno de los elementos explicativos que barajaremos será el abandono de la centralidad política por parte del nacionalismo democrático a merced de una estrategia de acumulación de fuerzas soberanistas que, por un lado, allanó el camino a la alianza entre fuerzas políticas tan dispares y opuestas como el PSE-EE y el PP y, por otro, llegó al distanciamiento de los sectores moderados y políticamente menos ideologizados de la sociedad vasca. Aun matizándola, compartimos, por tanto, la tesis de una crisis del PNV *en ciernes*, valorando consiguientemente más el insólito hecho de la pérdida del gobierno que el buen resultado electoral. Sin embargo, para poder calibrar en su justa medida los principales hitos de la era Ibarretxe y su conclusión en la oposición, resulta conveniente ampliar el marco cronológico y presentar los principales rasgos característicos que definen el papel del nacionalismo democrático en la Euskadi autonómica.

Autonomía y hegemonía

Sin duda alguna, el nacionalismo democrático ha sido el principal beneficiado político de la restauración de la autonomía tras la aprobación del Estatuto de Guernica en 1979. El Partido Nacionalista Vasco, fundado por Sabino Arana en 1895 en una situación de semi-clandestinidad, había colocado la reivindicación de una autonomía vasca en el centro de su estrategia política al menos desde la primera campaña autonomista llevada a cabo en 1917-1918 y abortada por las elites de poder monárquicas, a la sazón lideradas por el gobierno conservador de Antonio Maura. Esta frustración y una serie de derrotas electorales provocaron en 1921 la rebelión del ala radical y la escisión del partido. Tras

el intervalo de la Dictadura de Primo de Rivera, en la II República, los nacionalistas vascos recuperaron la lucha por la autonomía que era compartida por el reunificado PNV y por la nueva escisión minoritaria laica, liberal y autonomista de Acción Nacionalista Vasca (ANV). Contrariamente a lo que ocurrió en Cataluña, la autonomía vasca tardó todavía en llegar y se aprobó *in extremis* ya en plena Guerra Civil. Para ello el PNV tuvo que realizar un drástico cambio de su estrategia política alejándose de su aliado anti-sistema tradicionalista y acercándose a la izquierda republicana y socialista. Terminada la guerra y suprimida militarmente la autonomía, la recuperación del autogobierno centró nuevamente los esfuerzos políticos de los nacionalistas vascos en el exilio, aunque no era claro si el modelo debía ser el Estatuto de 1936 o si había que aprovechar la muerte de la República y de su Constitución para plantear una solución más exigente en términos soberanistas, unos planteamientos que serían pronto asumidos por la organización clandestina ETA, fundada en 1959 por jóvenes peneuvistas y otros independientes provenientes principalmente de círculos universitarios (Corcuera 2001; Elorza 2000 y 2001; Pablo/Mees/Rodríguez Ranz 1999 y 2001; Granja 2008; Jáuregui 1985).

Pese a los debates y discrepancias internas sobre el estatus político al que el partido debía aspirar —debates que se reproducían con cierta periodicidad y que solían solventarse con la interpretación de la autonomía como un paso transitorio importante en el camino hacia mayores cotas de autogobierno—, el PNV era el partido que más había luchado por la autonomía. Cuando, por fin, en 1979 con la aprobación del Estatuto de Guernica se consiguió la tan anhelada implantación de un nuevo régimen autonómico, el PNV supo rentabilizar electoralmente al máximo esta larga trayectoria reivindicativa convirtiéndose en el eje central de la construcción autonómica llevada a cabo a partir de 1980. Como consecuencia de las primeras elecciones autonómicas en marzo de ese año y la ausencia voluntaria de los diputados de la izquierda abertzale del parlamento vasco, el dirigente nacionalista navarro Carlos Garaikoetxea pudo formar un primer gobierno monocolor. Desde entonces hasta 2009, el PNV siempre ha sido la fuerza única, hegemónica o mayoritaria del gobierno vasco. Su presidente siempre perteneció a este partido, que, además, solía controlar las carteras más importantes (Interior, Hacienda, Cultura). Esta hegemonía se tradujo también en el ámbito simbólico al conseguir imponer en el par-

lamento que la bandera del partido se convirtiera en la bandera oficial de la Comunidad Autónoma y, lo que era mucho más polémico, que el himno escrito por el fundador Sabino Arana fuera transformado en himno oficial de Euskadi.²

El largo liderazgo carismático del presidente del partido Xabier Arzalluz, que en 1979 abandonó su escaño en las Cortes para dedicarse de lleno —con un breve intervalo— durante casi 25 años a la dirección del partido, fue durante mucho tiempo una garantía de estabilidad por dos razones: por una parte, el carisma y la mano dura de Arzalluz terminaron rápidamente con la rebelión y amenaza de escisión de un sector sabiniano e independentista que se había articulado en Vizcaya a partir del verano de 1977. Por otra, la clásica bicefalia del partido que trazaba una clara línea de división entre la responsabilidad política ejercida por el Euzkadi Buru Batzar (Consejo Supremo) y la gestión administrativa en manos de los cargos públicos permitía salvaguardar las esencias de la doctrina nacionalista a la vez que abría la puerta a una praxis política más pragmática y posibilista desarrollada por los representantes del partido en el Gobierno, las Diputaciones o los ayuntamientos.³ Es muy significativo que en el único momento del largo *reinado* de Arzalluz en el que el otro líder carismático del PNV, el lehendakari Carlos Garaikoetxea, cuestionó *de facto* este clásico reparto de papeles discrepando de la dirección del partido en cuestiones tan sensibles como la política de alianzas⁴ o el poder de las Diputaciones

2 En realidad, la *ikurriña* ya había sido aprobada como bandera oficial por el Gobierno Vasco en 1936. Lo mismo pasó con el himno *Euzko Abendaren Erreserkia*, que se basa en una melodía popular de autor desconocido. Sin embargo, fue Sabino Arana, el fundador del Partido Nacionalista Vasco, quien puso letra a esta melodía («Gora 'ta Gora»), divulgando y popularizándola como himno oficial del partido.

3 Los Estatutos del partido fijan la incompatibilidad entre el desempeño de cargos públicos y responsabilidades políticas internas del partido, aunque durante los últimos años se ha rebajado bastante esta exigencia: hay varios directivos del partido que a la vez son diputados en el Parlamento Vasco.

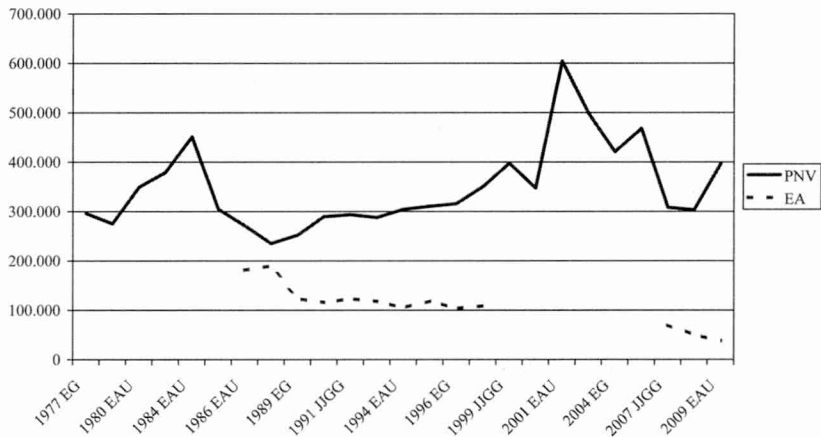
4 En 1984, Arzalluz había pactado con Alianza Popular (AP) el mutuo apoyo entre ambos partidos en contra de los socialistas. El PNV navarro, apoyado por Garaikoetxea, se negó a cumplir este pacto. Sus diputados forales votaron en contra de la candidatura de Unión del Pueblo Navarro (UPN), representante de AP en Navarra, facilitando así que el gobierno de la Comunidad Foral pasase a manos de los socialistas. En consecuencia, toda la organización navarra fue expulsada del PNV.

Forales y del Gobierno⁵, se produjo la escisión del PNV y, en septiembre de 1986, la fundación del partido Eusko Alkartasuna (EA). Como consecuencia de este hecho, el PNV perdió temporalmente su posición hegemónica y tuvo la necesidad de buscar socios de gobierno para asegurar una mayoría parlamentaria. Y fue en esta situación de crisis en la que ocurrió la única derrota electoral del PNV en unas elecciones autonómicas: en noviembre de 1986 quedó segundo con 17 parlamentarios, detrás del PSE con 19, aunque sí ganó en votos. Sin embargo, debido a la imposibilidad de constituir una mayoría gubernamental, los socialistas vascos tuvieron que renunciar a la formación del nuevo gobierno, que finalmente quedó en manos del nacionalista Ardanza, el sustituto de Garaikoetxea fiel a la dirección del partido. Los socialistas entraron como socios en el gobierno de coalición, en el que se mantuvieron hasta 1998, con un pequeño intervalo tras las elecciones autonómicas de 1990 y la formación de un gobierno tripartito nacionalista que se disolvió a los pocos meses.

Esta importante presencia del nacionalismo democrático del PNV y EA durante toda la democracia actual queda reflejada en el Gráfico 1 sobre la evolución electoral de ambos partidos a partir de 1977. No hay grandes baches: el resultado oscila entre 300.000 y 400.000 votos, con un claro pico en las autonómicas de 2001. La supremacía es menor en las elecciones al parlamento español, en las que el PSE-EE, sin embargo, sólo consiguió en dos ocasiones obtener más votos que el PNV: en 1993 le sacó una pequeña diferencia de apenas 6.000; pero EA a su vez tuvo un buen resultado cosechando 118.000 votos; y en 2008, cuando el PSE tuvo una ventaja de 72.000 votos sobre el PNV y EA que habían concurrido por separado.

5 Entre mayo de 1981 y diciembre de 1983, en el debate en torno al proyecto de Ley de Territorios Históricos (LTH) chocaron frontalmente dos posturas: el lehendakari Garaikoetxea defendía aumentar el poder del Gobierno frente a las Diputaciones, mientras que éstas, apoyadas por la dirección del PNV, abogaban por una visión más foralista y descentralizada del país, en el que las Diputaciones mantenían su poder, sobre todo en ámbitos tan decisivos como el fiscal. Al final, tras largas negociaciones, se impuso la visión foralista. Estos conflictos, además de la incompatibilidad personal entre los dos líderes carismáticos Arzalluz y Garaikoetxea, llevaron a la escisión del partido.

Gráfico 1: Evolución del voto, 1976-2009



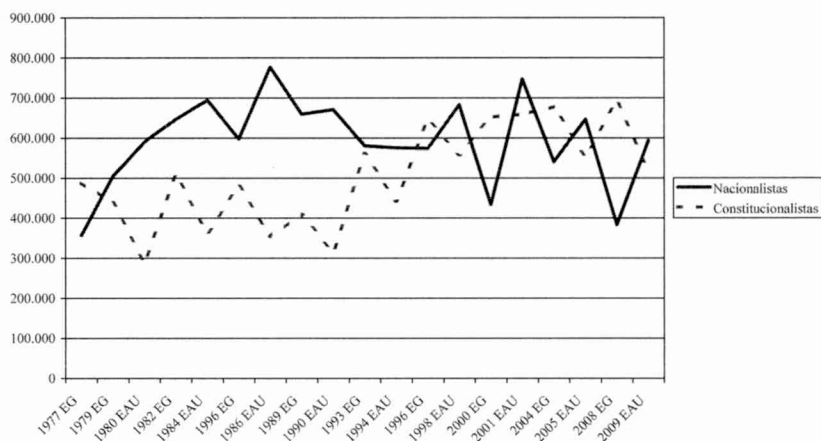
FUENTES: elaboración propia según Eustat, Archivo resultados electorales, <http://www9euskadi.net/q93TodoWar/q93desplegar>; *El Diario Vasco*, 2-III-2009.

SIGLAS: EG = elecciones generales; EAU = elecciones autonómicas; JJGG = elecciones a Juntas Generales.

Este resultado de 2008 es un buen indicador de una tendencia que se ha venido perfilando a partir de la mitad de la década de los noventa. Y es que durante los últimos quince años, se ha registrado un cierto estancamiento e incluso retroceso del voto nacionalista, a la vez que la presencia de las opciones opuestas al nacionalismo vasco ha ido en aumento. El Gráfico 2, que representa la evolución del voto agregado en los dos bloques, el nacionalista y el constitucionalista, es una buena muestra del pluralismo identitario en la Comunidad Autónoma de Euzkadi. Después de una primera década larga de euforia nacionalista y de construcción de la autonomía, parece que se ha producido una cierta pérdida de fuelle de las opciones nacionalistas, debida, por una parte, a la cotidianización y trivialización de la experiencia del autogobierno y, por otra, a la creciente decadencia del nacionalismo radical de la izquierda abertzale. La izquierda abertzale no ha querido o podido deshacerse del lastre terrorista: significativamente, obtuvo sus mejores resultados electorales en las autonómicas y forales de 1998 y

1999, respectivamente, cuando ETA había declarado la tregua y el fin del terrorismo se perfilaba como opción realista. Así, esta subida del constitucionalismo y el estancamiento/retroceso de las opciones nacionalistas dibuja la imagen de un País Vasco plural, partido en dos bloques de dimensiones muy parecidas, un país que en las elecciones generales a menudo vota más a las fuerzas estatalistas, mientras que en las autonómicas confía más en las opciones nacionalistas.

Gráfico 2: Evolución del voto por bloques, 1977-2009



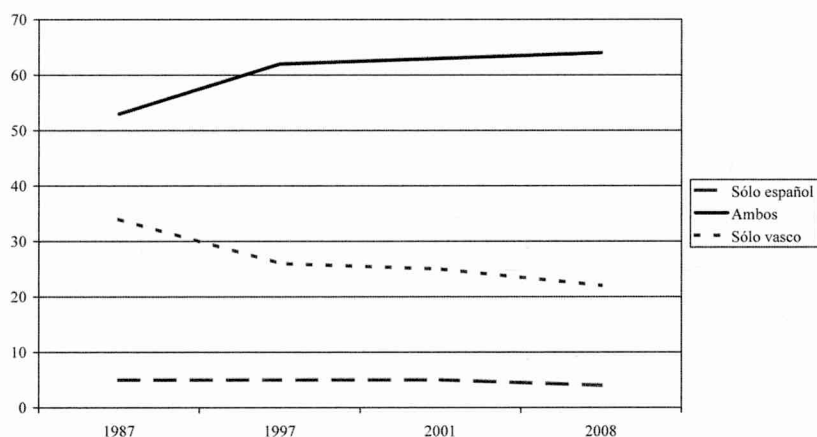
FUENTES: cf. Gráfico 1.

NACIONALISTAS: PNV, EA, Euskadiko Ezkerra (EE) hasta 1990; Herri Batasuna/Euskal Herriarrok (en 2005 PCTV-EHAK: Partido Comunista de las Tierras Vascas-Euskal Herrialdeetako Alderdi Komunista); Aralar. En 2009 se suman los votos nulos que resultan al restar 4.035 votos nulos de las elecciones de 2005 de los 100.924 en 2009. En estas elecciones las listas de la izquierda abertzale estaban ilegalizadas, por lo cual sus representantes propagaron el voto nulo.

CONSTITUCIONALISTAS: Unión del Centro Democrático (UCD), PSE-PSOE, AP/PP, Unidad Alavesa (UA), Centro Democrático Social (CDS), Partido Comunista de España/Izquierda Unida-Ezker Batua (PCE/IU-EB).

Este comportamiento electoral va parejo a una evolución de las adscripciones identitarias, que registra un aumento de las identidades múltiples (más español que vasco; tanto español como vasco; más vasco que español) frente a las identidades únicas (sólo vasco; sólo español).

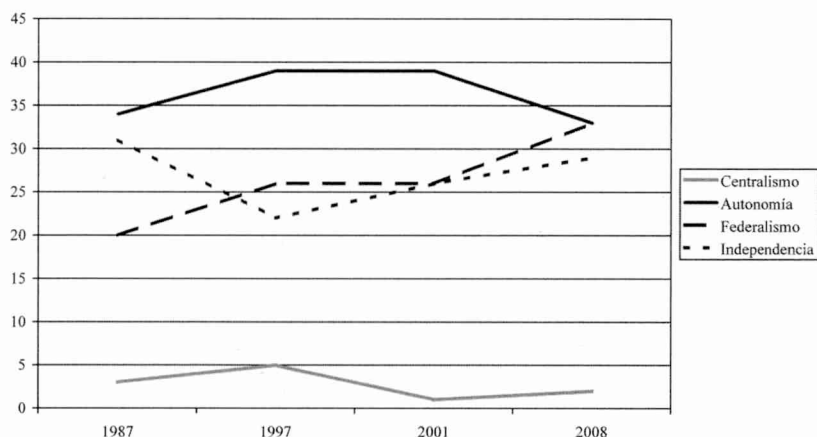
Gráfico 3: Adscripciones identitarias 1987-2009 en %



FUENTE: *Eusko Barómetro. Estudio periódico de la opinión pública vasca. Series temporales*, noviembre de 2008, <http://www.alweb.ehu.euskobarometroindex>. Los gráficos siguientes también se basan en esta fuente.

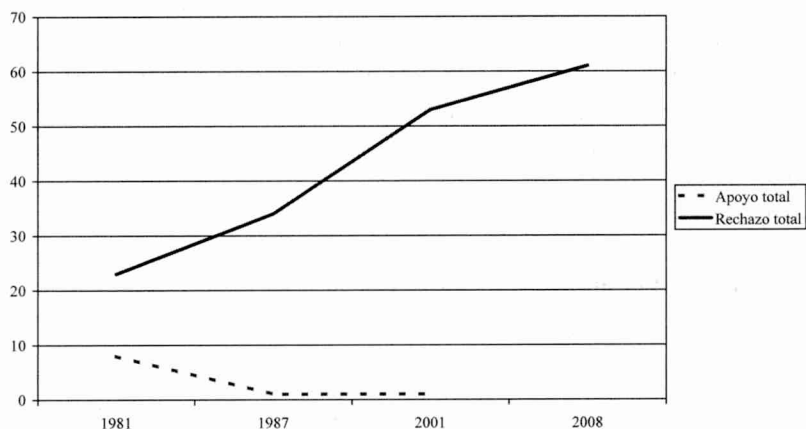
Con respecto a las preferencias sobre las formas de Estado existe un relativo equilibrio a lo largo del tiempo, siendo las opciones que reclaman algún tipo de autogobierno dentro del Estado (autonomía; federalismo) ampliamente mayoritarias. La reivindicación independentista mantiene una importante presencia con unos porcentajes que casi son idénticos a aquéllos que se definían como «sólo vasco», mientras que la opción centralista sólo cuenta con una representación testimonial.

Gráfico 4: Preferencias sobre la forma de Estado en Euskadi 1987-2008 (%)



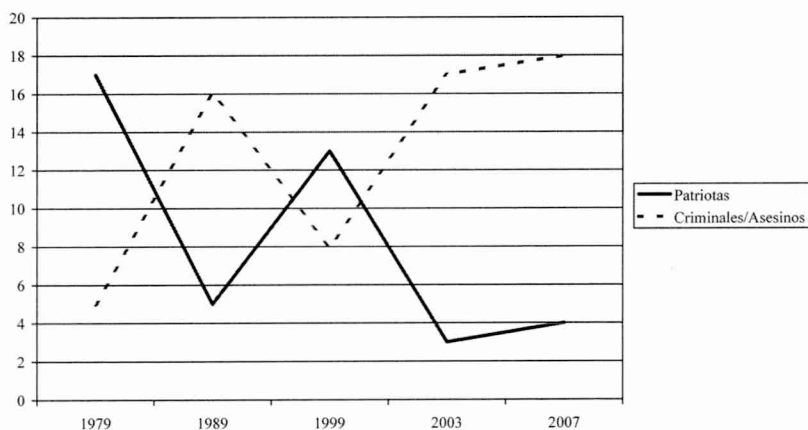
Habría que añadir otro elemento a esta radiografía de la sociedad vasca de las últimas décadas caracterizada por la convivencia plural de opciones políticas nacionalistas y constitucionalistas, el predominio de identidades múltiples y las preferencias mayoritarias por formas de autogobierno exigentes, pero no rupturistas: el creciente hartazgo de la violencia terrorista. Resumiendo los resultados de las encuestas podemos destacar que ha aumentado drásticamente el porcentaje de aquellos vascos y vascas que manifiestan un rechazo total de ETA, mientras que el número de los fanáticos que declaran un «apoyo total» a la organización es ya estadísticamente irrelevante. El resto de las respuestas se reparte por categorías de rechazo/justificación más o menos remota («justificación crítica»; «fines sí, medios no», «antes sí/ahora no»; «da miedo»; «indiferentes»).

Gráfico 5: Evolución de la actitud ante ETA 1981-2008 (%)



En consonancia con esta evolución, podemos señalar, en segundo lugar, que el porcentaje de ciudadanos vascos que considera a los terroristas unos «patriotas», entre 1979 y 2007 ha bajado de un 17 al 4%, siendo la curva que considera a los activistas unos «criminales o asesinos» casi la inversa.

Gráfico 6: Evolución de la imagen de los activistas de ETA 1979-2007 (%)



Cabe destacar que es precisamente en el año de la tregua (1999) cuando la imagen de los activistas de ETA mejora algo, año en el que su brazo político, recordémoslo, cosechó su mejor resultado electoral y año, también, en el que el nuevo lehendakari, el peneuvista Juan José Ibarretxe, firmó un pacto de legislatura con los representantes de la izquierda abertzale en el parlamento de Vitoria, cuyos votos le habían dado la mayoría para facilitar su investidura en diciembre de 1998. Había comenzado ya una nueva era en la historia contemporánea del nacionalismo democrático.

Las claves de la «década Ibarretxe»

Del «Plan Ardanza» al Pacto de Lizarra

José Antonio Ardanza llevaba gobernando en Vitoria desde 1985, presidiendo gobiernos de coalición, mayoritariamente con los socialistas, pero también con los otros partidos nacionalistas EA o EE. Ardanza había hecho de la lucha contra el terrorismo uno de los ejes principales de su política. Del comienzo de su andadura como lehendakari vasco data el Pacto de Ajuria Enea, firmado por todos los partidos democráticos representados en el parlamento vasco en enero de 1988. Además del hecho histórico de reunir por vez primera en una mesa a todos los vascos demócratas con el firme compromiso de rechazar todo tipo de violencia política, el texto del pacto contenía dos aseveraciones importantes: señalaba al Estatuto de Guernica como «la expresión mayoritaria de los ciudadanos del País Vasco», y constituía, en consecuencia, «la norma institucional básica de que se ha dotado para acceder a su autogobierno, por lo que su asunción o acatamiento es una condición necesaria para alcanzar su definitiva normalización y pacificación». Todos los firmantes se comprometían a trabajar por «desarrollarlo en su plenitud», abriendo a la vez la puerta a su reforma democrática a través de las vías constitucionales previstas, si una mayoría del pueblo vasco mediante sus representantes legítimos así lo considerase. El décimo punto legitimaba un «final dialogado de la violencia» si se daban las condiciones de una «clara voluntad de poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción», debiendo respetarse en este proceso «el principio democrático irrenunciable de que las cuestiones políticas deben resolverse única-

mente a través de los representantes legítimos de la voluntad popular» (Pablo/Granja/Mees 1998: 178-181).

Frente al rechazo unívoco del terrorismo y la consiguiente marginación en la vida política de todas las fuerzas afines a ETA que marcaba el Pacto de Ajuria Enea, el PNV no quiso dejar sin explorar otras vías para conseguir el fin de ETA (Morán 2004; Pablo/Mees 2005: 399-462; Mees 2003: 59-100). Así, en la primavera de 1986 se produjeron las primeras reuniones entre el partido y HB, de momento sin fruto. Un año más tarde, Argel fue el escenario de unas negociaciones entre ETA y el Gobierno español, negociaciones que fracasaron definitivamente en abril de 1989. Al verse marginado, el PNV mantuvo una postura muy crítica con este proceso. Su presidente Arzalluz manifestó que no aceptarían nunca «una negociación política en el sentido de que estos señores de ETA quieren imponernos unas pautas que corresponden a un Parlamento» (Morán 2004: 74). En Euskadi, en cambio, las negociaciones sobre el trazado de la autovía de Leizarán que debía unir Guipúzcoa con Navarra iban a proporcionar otra oportunidad para un acercamiento entre el PNV y la izquierda abertzale. ETA había comenzado a atentar contra las obras de la autovía alegando razones ecológicas. En agosto de 1991, el presidente de la Diputación de Guipúzcoa, el peneuvista Eli Galdos, pactó —con el visto bueno de los socialistas vascos— con la coordinadora Lurraldea, próxima a Herri Batasuna, un cambio del trazado. Con este pacto, no sólo se logró poner fin a los atentados, sino también a la articulación de duras críticas contra lo que algunos consideraban una clara cesión de los demócratas ante las presiones terroristas, una actitud que partidos como EA o el PP tacharon de incompatibles con el Pacto de Ajuria Enea. En los meses y años siguientes, empero, ETA dejó bien claro que de momento no tenía intención alguna de replantearse su actividad sangrienta, de la que ya ni siquiera se salvaban los nacionalistas moderados: en 1993 asesinó a Joseba Goikoetxea, agente mayor de la Ertzaintza (policía vasca) y afiliado al PNV. También intentó matar en varias ocasiones a Juan Mari Atutxa, el consejero vasco del Interior, pero los atentados fallaron.

Mientras, el PNV se prestaba a celebrar el centenario de su fundación (1895). Sus cargos firmaron un juramento redactado en términos esencialistas en el que «Euskal Herria» existía como pueblo ya desde «antes de que haya memoria histórica de hombres». Los *jelkides* (miembros del partido) afirmaron su voluntad de «salvar y potenciar a

nuestro pueblo y nuestra lengua», un pueblo que era «dueño de sí mismo» y que no reconocía ni acataba «otra soberanía».⁶ La ponencia política del mismo año abandonaba la habitual referencia a la reivindicación foral, a la vez que criticaba el incumplimiento del Estatuto por parte de los gobiernos del Estado y definía sus grandes metas políticas como «la soberanía, la unidad territorial, la independencia en Europa» (Pablo/Mees 2005: 435).

Sin embargo, un año después, y como otra muestra más de su comprobada capacidad de compaginar planteamientos radicales y esencialistas con una *Realpolitik* pragmática y oportunista, el PNV apoyó la investidura del presidente conservador José María Aznar, cuya victoria electoral había terminado con 14 años de gobierno socialista en España. En el acuerdo firmado por el PNV y el PP, éste se comprometió a desarrollar el autogobierno en el País Vasco. El tema más complicado y polémico, que no era otro que la lucha contra el terrorismo, quedó excluido del pacto, aunque en seguida se hizo patente que este problema requería una respuesta urgente: dos meses antes de la investidura de Aznar, ETA había secuestrado al funcionario de prisiones José Antonio Ortega Lara, a quien la Guardia Civil libró después de pasar un cruel cautiverio de 532 días en circunstancias totalmente inhumanas. Un año más tarde, otro secuestro, el del joven concejal popular Miguel Ángel Blanco, terminó con su asesinato, después de que el gobierno español se negara a cumplir la exigencia de la banda de trasladar a todos los presos a cárceles vascas. Este nuevo asesinato desencadenó una oleada de protesta popular que luego se conocería como el «espíritu de Ermua», un movimiento que unía a todos los demócratas en una actitud de firmeza frente a ETA y sus organizaciones próximas que no condenaban los asesinatos. Este espíritu unitario, sin embargo, no duró mucho tiempo porque el PP lo instrumentalizó con el fin de desplegar una ofensiva propagandística descomunal contra el nacionalismo democrático, a quien presentaba como aliado inconfeso de los terroristas. Por otra parte, el PNV, además de observar cómo el «espíritu de Ermua» se estaba dirigiendo en su contra, seguía pensando que el fin del terrorismo no llegaría a través de la exclusión y marginación de la izquierda abertzale, sino mediante el diálogo con la misma (Granja/Pablo 2000; Funes 1998; Iglesias 1997).

6 «Declaración del Centenario», *Deia*, 1-VIII-1995.

En este clima de incertidumbre y confrontación, el lehendakari Ardanza lanzó una nueva iniciativa de paz que proponía explorar de forma más activa la última parte del Pacto de Ajuria Enea, que preveía, en determinadas circunstancias, un final dialogado del terrorismo.⁷ Ardanza había anunciado que no iba a presentarse como candidato a lehendakari a las elecciones vascas y presentó un documento con un marcado tono institucional que rompía en algunos puntos con la ortodoxia nacionalista. Así, afirmaba que el «núcleo del problema no está en una confrontación Estado-Euskadi, sino que consiste en la contraposición de opiniones vascas sobre lo que somos y queremos ser (también en relación con España, por supuesto)». Reconocía la «incuestionable legitimidad democrática» de las instituciones autonómicas, que debía servir como base de partida para la negociación entre los partidos vascos sobre «el modelo de autogobierno del que los vascos queríamos dotarnos». No debía haber ni precondiciones, ni límites en este proceso de diálogo, salvo una: un previo «cese ilimitado en el tiempo» de las actividades terroristas. El Estado, representado en la negociación a través de los partidos vascos estatistas, se debería comprometer a aceptar e implementar las decisiones consensuadas por parte de los partidos al final del proceso de negociación.

El Plan fue radicalmente rechazado por el Partido Popular vasco, un rechazo al que pronto se unieron también los socialistas con argumentos similares: la iniciativa de Ardanza suponía un incentivo político para ETA; no existía ningún problema político, sino sólo uno de terrorismo; el Estado no podía sin más aceptar cualquier resultado de negociación en el País Vasco. Con este categórico rechazo, Ardanza y los nacionalistas dieron por finiquitado el Pacto de Ajuria Enea, que no volvió a reunirse. Había desaparecido el único instrumento que al menos formalmente unía a todos los partidos democráticos vascos contra ETA. Era cierto que el PP, enarbolando la bandera del nacionalismo español y a punto de iniciar su particular *cruzada* contra el nacionalismo democrático, no creía en el «final dialogado de la violencia» que preveía el Pacto de Ajuria Enea y cada vez tenía menos interés en sacarse una foto con los nacionalistas vascos del PNV, que hasta

7 «Para un acuerdo entre los Partidos de la Mesa sobre el “final dialogado”: Documento de trabajo», texto publicado en Pablo/Granja/Mees 1998: 185-188. Véase también Mees 2003: 111-119; y Morán 2004: 107-111.

diciembre de 1999 mantuvieron el pacto de legislatura firmado con Aznar. Pero también era cierto que el partido de Arzalluz ya había comenzado a explorar otras estrategias en las que no cabía el Pacto de Ajuria Enea.

A finales de los años noventa, el PNV había avanzado en su proceso de radicalización que le llevaría a un paulatino distanciamiento del estatutismo y la adopción de unos planteamientos soberanistas, que eran divulgados públicamente a través de conceptos más o menos ambiguos como el del «ámbito vasco de decisión», «el derecho a decidir» u otros. Estas reivindicaciones no eran completamente novedosas en la centenaria historia del partido, ya que desde los tiempos de Sabino Arana y su famosa «evolución españolista» poco antes de su muerte siempre habían convivido las dos almas —la radical y esencialista por un lado, y la moderada y pragmática, por el otro— en el seno del nacionalismo democrático. Novedosa no era, por tanto, la reivindicación soberanista como tal, sino su traducción estratégica: la acumulación de fuerzas nacionalistas como estrategia de choque que permitiría alcanzar dos objetivos, uno, avanzar en el camino de la soberanía vasca y, dos, el fin de la lucha armada de ETA por convencer a la organización de que los fines compartidos como la soberanía y la territorialidad. Es decir que la mayoría nacionalista defendía ahora en el ámbito político la unificación de todos los territorios vascos, lo que hacía innecesaria y contraproducente la persistencia terrorista. En las dos ocasiones en las que históricamente al PNV se le habían presentado postulados similares de romper todos los lazos con las fuerzas «españolistas» y de cerrar filas en torno a un frente nacional vasco, el pragmatismo de sus dirigentes les hizo rechazar semejantes pretensiones por irreales y políticamente suicidas. Éstas fueron las respuestas dadas tanto durante la II República ante los disidentes de Jagi-Jagi (1936), como en 1977 en las conversaciones de Chiberta en el País Vasco francés, en las que ETA exigió al PNV renunciar a la participación en las primeras elecciones generales después de la muerte de Franco. A finales de los años noventa, este filtro pragmático falló. ¿Por qué? Sintetizando mucho, creo que deben considerarse fundamentalmente siete elementos:

1. *La pervivencia del terrorismo amenaza la hegemonía nacionalista.* Las movilizaciones populares de Ermua en el marco de una sociedad en la que, como hemos visto antes, las voces que defendían o

justificaban el terrorismo eran ya cada vez más marginales, habían encendido el piloto rojo de los líderes *jeltzales*. Los temores de que los asesinatos en nombre de la nación, además de ser éticamente inaceptables, tarde o temprano terminarían perjudicando también políticamente a todos los que se llamaban nacionalistas, tenían un poderoso correlato en la evolución de los resultados electorales a la que ya hemos hecho referencia. Había que buscar nuevas vías políticas para acabar con la lacra del terrorismo y, de paso, consolidar el poder del nacionalismo democrático.

2. *El escaso éxito de la política anti-terrorista tradicional*. Fue el ideólogo nacionalista Juan Mari Ollora, quien en una publicación de 1994 criticó abiertamente el Pacto de Ajuria Enea por considerarlo políticamente poco operativo: no se había conseguido el fin de la violencia, como tampoco se había avanzado en el camino de la autodeterminación. En ese mismo libro, el ex lehendakari Carlos Garaikoetxea adelantó la idea de que para lograr la «normalización» del País Vasco sería necesario un previo acuerdo entre todas las fuerzas nacionalistas, un acuerdo que, sin embargo, no iba a ser posible si continuaba la violencia de ETA (Llera/Uriarte 1994; Ollora 1996).

3. *El espejo irlandés*. Es sabido que desde la Primera Guerra Mundial, el nacionalismo vasco radical se ha mirado en el espejo irlandés (Ugalde 1996; Núñez Seixas 1992; Irvin 1999; Flynn 2000). Durante los años ochenta y noventa, Herri Batasuna y ETA mantenían relaciones preferenciales con el Sinn Féin y el IRA, respectivamente. Era más que previsible, por tanto, que durante la década de los noventa el proceso de paz en el Ulster iba a generar un importante efecto de atracción entre los nacionalistas vascos de las diferentes tendencias, que veían cómo poco a poco se estaba desactivando un conflicto todavía mucho más enconado y sangriento que el vasco a través del diálogo político.

4. *La percepción de la voluntad de abandonar las armas por parte de ETA*. A través de sus contactos públicos y secretos con los representantes políticos y *militares* de la izquierda abertzale, los responsables del PNV llegaron a la conclusión de que «algo está cambiando» en el seno de la banda terrorista y que las crecientes presiones policiales, judiciales y políticas, además de las movilizaciones populares de los diferentes movimientos vascos por la paz, habían madurado —como en Irlanda— la convicción de que el ciclo de la lucha armada había acabado. Una tre-

gua indefinida debía allanar el camino para la entente nacionalista, y la labor política de ésta consolidaría esta situación, dificultando, por no decir impidiendo, el retorno de la violencia.

5. *El cierre de filas ante las presiones del frente constitucionalista.* La ya mencionada instrumentalización del «espíritu de Ermua» por parte del PP fue percibida por muchos nacionalistas vascos como una dura e injusta agresión. Esta presión, por una parte, y la apuesta del PNV por un acercamiento a la izquierda abertzale, por otra, hicieron saltar por los aires el pacto de legislatura que en 1996 habían firmado Arzalluz y el nuevo presidente del Gobierno español José María Aznar, lo que dio lugar a una situación de confrontación total entre ambos partidos, una confrontación que alcanzó niveles descomunales durante el segundo mandato de mayoría absoluta que Aznar logró en el año 2000. Puesto que el PSOE y los socialistas vascos secundaron en buena medida esta campaña del PP, se produjo la imagen de un frente constitucionalista flanqueado por un potente aparato mediático,⁸ cuyo verdadero objetivo, a juicio de muchos nacionalistas, no era tanto acabar con ETA, sino con el nacionalismo vasco democrático. Con el paso del tiempo, esta sensación de ser injustamente agredidos y tildados de instigadores del terrorismo produjo un cierre de filas de los seguidores del PNV y sus líderes, lo que abortó de antemano cualquier replanteamiento crítico de la estrategia elegida. Desde este punto de vista puede afirmarse que, aunque las duras presiones del PP, flanqueado por los socialistas vascos, no fueron la causa del viraje político del PNV —cuyos orígenes, como hemos visto, son anteriores—, sí contribuyeron a consolidarlo.

6. *El contexto geopolítico.* La acentuación del ideario soberanista en la cúpula del PNV fue favorecida también por el contexto geopolítico, en el que la creación de nuevos Estados tras la caída del muro de Berlín y el desmembramiento del Bloque Soviético ejerció lo que el socialista vasco Ramón Jáuregui ha llamado un fuerte «impacto de emulación» en el mundo nacionalista vasco.⁹

8 El presidente del PNV Xabier Arzalluz popularizó el término de la «Brunete mediática» (en referencia a la División Brunete, una famosa unidad militar española) al referirse a los medios de comunicación que, en su opinión, participaban en esta campaña contra el nacionalismo democrático. Cf. su artículo «La burda mordaza», *Deia*, 9-IV-2000.

9 Cf. su artículo «PNV, anatomía de una crisis», *El País*, 19-XI-2007.

7. *La insostenible levedad de la gestión*. Con esta ligera modificación del título de la conocida novela del escritor checo Milan Kundera se evoca uno de los rasgos característicos de los movimientos nacionalistas que no sólo son ideologías políticas y actores de la cultura pública, sino también expresiones específicas de religión política que, a través de la apelación a lo que Anthony D. Smith ha llamado las «propiedades sagradas de la nación» (la creencia de formar parte de un pueblo escogido; el vínculo con un territorio sagrado; la memoria compartida de una arcadia feliz en el pasado; el culto de los héroes de la patria, etc.), establecen un fuerte vínculo emotivo con sus seguidores (Smith 1999 y 2001; Elorza 1995; Sáez de la Fuente 2002; Casquete 2009). Su base de legitimación se asienta, por tanto, en buena medida en el poder carismático, para el que Max Weber ha señalado con claridad su institucionalización y la consiguiente conversión de lo trascendental-extraordinario en rutina cotidiana como uno de los principales peligros de erosión y debilitamiento (Weber 1980: 122-176). Aplicando estas hipótesis al caso vasco, se presentaría la imagen de un nacionalismo democrático que, tras largos años sumergido en la gestión de la autonomía, se habría burocratizado, *rutinizado* y, en este sentido, secularizado tanto que la llama nacionalista trascendental, alimentada por la memoria de las esencias nacionales y el efecto movilizador de ambiciosos objetivos a largo plazo, estaba a punto de apagarse. El giro soberanista habría actuado como contrapeso a estas tendencias.

Éste, por tanto, es el contexto explicativo en el que hay que situar la paulatina evolución soberanista y frentista del nacionalismo democrático, cuyo primer resultado práctico fue el llamado Pacto de Lizarra o Estella. Su gestación y desenlace final están ya bastante bien estudiados, por lo que aquí podemos conformarnos con resumir sus principales hitos (Morán 2004: 107-318; Mees 2003: 101-162; Granja/ Pablo: 153-179; Ortiz 2005; Garaikoetxea 2002). Poco antes del encarcelamiento de los 23 miembros de la dirección de Herri Batasuna en diciembre de 1997, el PNV había reanudado sus contactos con la izquierda abertzale. Estas conversaciones se mantuvieron con la nueva dirección liderada por Arnaldo Otegi con la intención de blindarlas ante el impacto de atentados o detenciones. Durante los siete primeros meses de 1998, ambos partidos se reunieron en secreto un total de doce veces, pese a que ETA seguía matando a políticos y policías. A la vez, tanto a través de los comunicados de la banda como de la información obtenida por boca de

emisarios, el PNV llegó a la conclusión de que una mayor colaboración con Herri Batasuna y el alejamiento de los partidos constitucionalistas facilitarían una tregua. Así, se produjo un primer acercamiento en el parlamento vasco en el que los partidos nacionalistas democráticos consensuaron con los representantes de la izquierda abertzale una serie de votaciones en cuestiones más bien simbólicas, pero sin embargo sensibles —por ejemplo, el rechazo a introducir el juramento de la Constitución española como obligación de todos los parlamentarios acreditados en la cámara—. En señal de protesta, los socialistas anunciaron su abandono del gobierno al sentirse traicionados por sus hasta entonces socios.

Mientras, el PNV y EA habían sido informados de que ETA estaba dispuesta a declarar una tregua. Los dos partidos aceptaron la invitación de la banda a reunirse en suelo francés. Durante esta reunión, celebrada el 30 de julio, los representantes de ETA entregaron a sus interlocutores un documento con sus condiciones para la tregua. Eran las siguientes:

1. La creación de una institución representativa de los siete territorios vascos de ambos lados de la frontera como primer paso para «superar la actual división institucional».
2. La cooperación con todas las fuerzas comprometidas en la «construcción nacional».
3. El abandono de la cooperación y de los acuerdos con los partidos políticos «que tienen como objetivo la destrucción del País Vasco (PP y PSOE)».

Como contrapartida, la organización terrorista anunció su voluntad de declarar un alto el fuego que públicamente se definiría como «indefinido», pero que contaba con un plazo de cuatro meses para la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por los partidos nacionalistas. El alto el fuego no afectaría a las actividades «de abastecimiento» y defensa de la organización.¹⁰

Los dos partidos contestaron rubricando con sus sellos la propuesta de ETA, pero añadiendo al dorso unas puntualizaciones sobre el «desarrollo» de lo pactado. En estos puntos, fundamentalmente, se exigían tiempos y ritmos flexibles para la implantación de la institución unitaria, la aceptación en determinadas circunstancias de la coo-

10 La traducción al castellano de este documento, así como de otros relacionados con él, está publicada en *El Diario Vasco*, 4-V-2000.

peración institucional con los partidos no nacionalistas y el respeto total y absoluto a los derechos humanos en las tareas que ETA había denominado «de abastecimiento». ETA no devolvió el documento con su firma debajo de las matizaciones, explicando en una carta posterior al PNV que no las aceptaba.¹¹ Sin embargo, antes de recibir esta misiva, el PNV y ETA actuaron como si el pacto se hubiese cerrado. Así, el Foro de Irlanda, un grupo de debate que a instancias de Herri Batasuna reunía a partidos, sindicatos y otras organizaciones de filiación nacionalista para analizar la experiencia del Ulster y aplicarla al caso vasco, consensuó el 12 de septiembre en la localidad navarra de Estella —Lizarra en vasco— una declaración que formalmente pretendía definir las principales pautas en el camino hacia la paz y la normalización política del País Vasco, pero que en realidad, como dice Sagrario Morán, debía «sumar bajo un lenguaje flexible las demandas de ETA y las condiciones del PNV» (Morán 2004: 132) con el fin de que la banda tuviera un pretexto para declarar la tregua. El texto recogía algunas de las posturas y reivindicaciones clásicas del nacionalismo radical como la de la territorialidad o la definición del pueblo vasco como titular de la soberanía política que había de ser respetada por los Estados español y francés. Además, el conflicto ya no era entre vascos, tal y como sostenía el Plan Ardanza, sino entre el pueblo vasco y el o los Estados. La solución del contencioso pasaba por la negociación de los principios que se consideraban claves como la territorialidad y la soberanía en un proceso de diálogo que, tras una fase preliminar, debía pasar después a la fase resolutoria en ausencia de todo tipo de violencia y respetando siempre la pluralidad de la sociedad vasca.¹² Cuatro días más tarde, ETA declaró una tregua «unilateral» e «indefinida».

En los meses posteriores, el PNV, cuyos responsables ya sabían que la tregua tenía una base precaria, intentaron consolidarla por la vía de los hechos. Tras las elecciones al parlamento vasco en 1998, en las que el electorado había premiado la apuesta de la izquierda abertzale por la política, el nuevo lehendakari Juan José Ibarretxe fue investido

11 El presidente del PNV hizo pública esta carta para rechazar la tesis de un pacto entre su partido y la banda terrorista. Cf. *La Vanguardia*, 4-V-2000 («Arzalluz exhibe una carta a ETA en la que los terroristas no aceptaban sus condiciones»).

12 El texto se puede consultar en <http://www.es.wikisource.org/wiki/Pacto_de_Estella>.

gracias a los votos de Euskal Herritarrok, la nueva marca electoral de la izquierda abertzale, con la que más tarde firmó el ya mencionado pacto de legislatura. Así, la larga fase de cooperación con los socialistas quedó definitivamente enterrada. Entre febrero y diciembre de 1999 se materializó la respuesta al primer punto del documento de ETA: se creó *Udalbiltza*, un organismo que incorporaba a unos 1.800 concejales nacionalistas provenientes de los siete territorios vascos, aunque los navarros eran minoritarios y apenas había vasco-franceses.

Finalmente, ni estos intentos de contentar a ETA a través de una asunción al menos parcial de sus planteamientos y la entente nacionalista, ni el encuentro entre emisarios del gobierno Aznar con responsables de la banda que se produjo en mayo de 1999 en Zurich, consiguieron evitar la ruptura de la tregua. En noviembre, ETA declaró el fin del alto el fuego, justificando este paso con la falta de compromiso del PNV para superar el marco estatutario y avanzar en el camino hacia la soberanía vasca.¹³ En enero del año siguiente, a las palabras siguieron los hechos, cuando la banda asesinó con un coche bomba en Madrid al militar Pedro Antonio Blanco. El lehendakari Ibarretxe, que todavía creía que la izquierda abertzale iba a recular y distanciarse de ETA, dejó en suspenso el pacto de legislatura. Tardó un mes, cuando la banda asesinó al líder socialista, ex consejero de educación y ex lehendakari Fernando Buesa y su escolta Jorge Díez, en cancelar definitivamente el pacto de legislatura con EH. Meses después, los parlamentarios de este partido decidieron abandonar sus escaños y sólo volver de forma puntual al parlamento de Vitoria, lo que dejó al gobierno Ibarretxe en minoría. No tuvo más remedio que convocar elecciones anticipadas para mayo de 2001.

El triunfo electoral de 2001

La crisis del primer gobierno Ibarretxe se produjo en medio de una tremenda ofensiva terrorista. Tan sólo en el año 2000, ETA mató a 23 personas y en 2001 a otras 15. Tras la ruptura del pacto de legislatura, el PNV, que todavía estaba en la órbita de la entente nacionalista con la izquierda abertzale, tardó en reaccionar rompiendo a cuentagotas los pactos municipales que había firmado con los radicales. De repente, el partido se vio en una guerra abierta en diferentes frentes: por una par-

13 Texto del comunicado en *Gara*, 28-XI-1999.

te, ETA le atribuyó la responsabilidad del fin de la tregua por sus rece-los y tardanzas a la hora de abandonar el autonomismo; por otra, en diciembre de 2000 el PP y el PSOE habían firmado un pacto anti-terrorista («Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo»), que, en su preámbulo, contenía una carga política profunda contra el PNV y EA, que eran acusados de haber pactado con ETA un «precio político al abandono de la violencia», que consistía en «la imposición de la autodeterminación para llegar a la independencia». Con ello habían dejado de ser partidos democráticos. Sólo el abandono del Pacto de Estella haría posible «la reincorporación de estas fuerzas políticas al marco de la unidad de los partidos democráticos para combatir el terrorismo», una lucha cuyo marco era la Constitución y el Estatuto de Guernica.¹⁴

Por si faltaba algo en esta estrategia de presión, se produjo en el ámbito internacional, promovida por el PP, la expulsión del PNV de la Internacional Demócrata Cristiana, que se materializó a finales de 2000 con la justificación formal de que el PNV previamente había abandonado el grupo del Partido Popular Europeo para no coincidir con el PP español. Esta expulsión tuvo que doler a un partido que en 1947 había sido cofundador de la Internacional Democristiana (Pablo/Mees/Rodríguez Ranz 2001: 204 y ss.).

En estas circunstancias, el PNV y EA decidieron concurrir en coalición con un programa que contenía el objetivo de la autodeterminación. Fue una de las campañas electorales más duras y polémicas en la historia contemporánea del País Vasco, en la que ETA volvió a presentar sus credenciales con el asesinato del presidente del PP aragonés a pocos días de las elecciones. La campaña enfrentaba a la coalición nacionalista con el bloque formado por el PP y el PS, cuyos líderes Jaime Mayor Oreja y Nicolás Redondo habían dejado de lado cualquier diferencia que pudiera haber entre ambos partidos para cargar conjuntamente, con un enorme respaldo mediático y flanqueados por una inusual presencia de prácticamente todos los *pesos pesados* de la política española, contra el PNV y su candidato Ibarretxe. Éste, en cambio, intentó hacer una campaña más moderada, basada en la reivindicación del diálogo como metodología para la resolución de conflictos, omitiendo la explicitación de las partes más radicales del programa electoral y jugando hábilmente con la imagen de víctima de una

14 Texto en <www.filosofia.org/his/h2000ac.htm>.

campaña agresiva y desmesurada, cuyo supuesto objetivo no era el mero cambio de gobierno, sino el propio autogobierno de los vascos. Finalmente, el día 13 de mayo los votantes respaldaron a Ibarretxe y su coalición, otorgándole al nacionalismo democrático el mejor resultado electoral de su historia: 600.000 votos, un 42,7% y 33 parlamentarios (26 del PNV y 7 de EA). Muchos de estos votos provenían de electores de la izquierda abertzale, cuya representación bajó de 14 a 7 escaños, mientras que los populares y socialistas se quedaron lejos de sus perspectivas sumando entre los dos 32 escaños (PP 19, PSE 13). Sin tener la mayoría absoluta, Ibarretxe formó un gobierno tripartito incorporando a Ezker Batua, que contaba con tres representantes en el parlamento. Así, pese a haber sufrido un descabro electoral, en la nueva legislatura los votos de la izquierda abertzale, que poco más adelante se rebautizó como Batasuna, resultaron decisivos a la hora de conseguir o impedir mayorías.

Con todo, no había duda de que el PNV y su socio habían alcanzado un magnífico resultado electoral contra todo pronóstico, y este hecho produjo una consecuencia interna de calado histórico: el lehendakari Juan José Ibarretxe, que gracias a su popularidad y su imagen de hombre íntegro, honesto y trabajador era para muchos nacionalistas el verdadero artífice del triunfo, se convirtió a partir de este momento en el verdadero líder del partido —y del nacionalismo democrático en general—. Históricamente, el PNV siempre había respetado su bicefalía interna que, basándose en la incompatibilidad entre cargos públicos y dirigentes del partido, otorgaba al lehendakari la gestión del gobierno, pero reservaba al partido y su dirección la definición de la línea política. La aplicación a rajatabla de esta norma de funcionamiento había contribuido a la escisión del partido en 1986. En toda la historia del PNV tan sólo ha habido una situación excepcional en la que no pudo aplicarse esta norma: en los primeros años posteriores a la Guerra Civil y con un EBB inoperante, un líder institucional, el carismático primer lehendakari José Antonio Aguirre, llegó a desempeñar de facto también el liderazgo político del PNV. En 2001, el propio presidente del partido fue el encargado de dar fe de esta revalorización de Ibarretxe. En una entrevista poco después de las elecciones, Xabier Arzalluz anunció su retirada de la dirección del partido «dentro de dos o tres años», indicando que no le preocupaba el tema de la sucesión,

puesto que el PNV ya había encontrado «un líder inmejorable» como Ibarretxe, que había «aguantado el temporal con dignidad y coherencia» (*El Mundo*, 20-V-2001). En los años siguientes, Ibarretxe asumió este papel erigiéndose en el auténtico protagonista político del nacionalismo democrático y en su verdadero ideólogo, aunque este peculiar protagonismo pronto provocaría también discusiones y conflictos dentro de su propio partido.

Un plan para la mitad de la nación: gestación, desarrollo y fracaso del «Plan Ibarretxe»

Poco tardó el reelegido lehendakari en poner manos a la obra para aplicar la iniciativa que anunció en el programa electoral y que estaba ya recogida de forma genérica en la Ponencia Política del PNV de 2000. Dicha ponencia fijaba como meta de la política del partido el «logro a alcanzar el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación» a través de la materialización del «derecho de la sociedad vasca a decidir su propio futuro». Un proceso de negociación entre todas las fuerzas políticas debía permitir acuerdos sobre temas como la «territorialidad, identidad nacional, la soberanía, marco político». En sendos documentos posteriores del mismo año estas ideas fueron concretadas declarando «agotado» el ciclo autonómico por la «falta de voluntad política» de los gobiernos españoles para desarrollarlo. Además, el Estatuto de Guernica no resolvía el problema de la territorialidad al excluir a los navarros y los vascos del otro lado de la frontera: «De ahí que el Estatuto de Gernika y el Amejoramiento del Fuero [de Navarra] con su innegable valor del pasado y actual, no constituyen una respuesta cabal de futuro para la despierta conciencia colectiva vasca».

El camino hacia el futuro era la soberanía, un derecho que los vascos se habían «reservado» a través de la referencia a los derechos históricos en la disposición adicional de la Constitución, aunque esta referencia en el fondo no tenía importancia alguna: «Uno de los derechos que nos hemos reservado es, desde luego, el Derecho de Autodeterminación. Y de ningún modo consideramos esencial para la existencia de este Derecho el que lo recoja o no cualquier Constitución».

La cuestión no era, por tanto, conseguir alguna u otra transferencia más en el marco constitucional, sino materializar un derecho innato al pueblo vasco, o, como se puede leer en uno de los documentos «se

plantea no tanto la capacidad de tener o hacer, sino la capacidad de SER Y DECIDIR». ¹⁵

Éstas fueron las bases del proyecto que Ibarretxe presentó en público como proyecto del gobierno tripartito en septiembre de 2002 en sede parlamentaria. Un año más tarde, cumpliendo el calendario anunciado, presentó el texto definitivo de su «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», un documento que más tarde sería conocido como el «Plan Ibarretxe». El texto partía del derecho de autodeterminación de los ciudadanos vascos, un derecho del que «emana la legitimidad del presente Estatuto». En su preámbulo planteaba la necesidad de establecer un nuevo modelo de relación bilateral entre Euskadi y el Estado, basado en el principio de la «libre asociación». Este modelo se definía por una ampliación competencial del nuevo Estatuto, incluyendo un sistema jurisdiccional propio y el reconocimiento de la nacionalidad vasca (en contraste con la «ciudadanía vasca»), lo que rebajaba las competencias del Estado a la mínima expresión. El «derecho de la libre decisión» de los vascos se materializaba a través del derecho a organizar referendos, que era otro de los puntos que chocaban con el texto constitucional de 1978 y el Estatuto de Guernica (Propuesta 2003).

Como era de prever, la propuesta causó un escándalo entre los partidos de la oposición que lo tildaron de anticonstitucional, excluyente e independentista. Las críticas más radicales llegaron, como era habitual, de los conservadores que, de nuevo, reprocharon a Ibarretxe haber asumido los planteamientos de ETA y de dar un balón de oxígeno a la banda. Pero el PP de Aznar no se quedó con la crítica política, aprovechando su mayoría absoluta en el Parlamento español para introducir un cambio en el Código Penal, según el cual se castigaba con tres a cinco años de prisión y seis a diez años de inhabilitación a aquellos cargos públicos que convocasen elecciones o referendos sin autorización. Era evidente: el PP quería ver a Ibarretxe entre rejas. Sin embargo, ETA y la izquierda abertzale también se mostraron críticas con el Plan que, a su juicio, abandonaba la vía soberanista emprendida en Lizarra.

15 «Ponencia Política. Enero 2000»; «Reconocimiento del ser para decidir. III Asamblea General, 15-I-2000. Concreción de la Ponencia Política»; «Proceso Político y de Paz en Euskal Herria», EBB, 30-VI-2000, <www.eaj-pnv.eu/esp/salaprensa_documentos>.

Esta postura, empero, no expresaba toda la verdad: en la votación decisiva del Parlamento Vasco a finales de 2004, realizando una pirueta política muy llamativa, tres parlamentarios de la izquierda abertzale prestaron sus votos a Ibarretxe para conseguir la mayoría absoluta, mientras otros tres votaron en contra (el séptimo se hallaba huido de la justicia). Con esta jugada, los parlamentarios de la izquierda abertzale lograron una influencia decisiva en la vida política vasca y española, contrarrestando así los efectos de la nueva Ley de Partidos, con la cual el Tribunal Supremo había ilegalizado a Batasuna y otras organizaciones satélites por tratarse, según la sentencia, de organizaciones pertenecientes al entramado político de ETA. Con el respaldo de la mayoría absoluta, en febrero de 2005, Ibarretxe presentó su Plan en el Congreso de Madrid ante el nuevo presidente de Gobierno, el socialista Rodríguez Zapatero, y los demás diputados. En la votación sobre la admisión o no del proyecto de reforma estatutaria a trámite en el Congreso, Ibarretxe no consiguió más apoyos que el de las fuerzas nacionalistas vascas, catalanas y gallegas. El resto de los diputados votó en contra. Alegando que su «mano tendida» a Madrid y España había sido rechazada y con la intención de transformar la esperada indignación de muchos ciudadanos vascos en votos, el lehendakari convocó elecciones anticipadas para abril de 2005.

Contrariamente a la situación de 2001, el PNV tuvo que afrontar estas nuevas elecciones desde una postura de mayor incertidumbre por las dudas acerca de la solidez de su cohesión interna. A finales de 2003 se había iniciado por fin el proceso de renovación del EBB y de elección de su nuevo presidente, el portavoz del grupo parlamentario, Joseba Egibar, representante de la línea más radical y soberanista y uno de los artífices del Pacto de Lizarra, y al que Xabier Arzalluz, el presidente saliente, apoyó. Egibar ya había preparado el terreno para el Plan Ibarretxe denunciando en el Parlamento Vasco el Estatuto de Guernica como una «carta otorgada» del Estado, ya que cuando se negoció, los vascos no habían podido negociar en condición de igualdad al carecer de la «soberanía plena para convenir y contratar» (apud *El Mundo*, 23-X-1999). El contrincante de Egibar era Josu Jon Imaz, entre 1994 y 1999 eurodiputado y a partir de esta fecha consejero de Industria en el gobierno Ibarretxe y portavoz del mismo. Imaz representaba al sector más moderado del partido, contando con el apoyo del poderoso aparato vizcaíno. Tras una larga y encarnizada batalla electoral, Imaz ganó

por un escaso margen.¹⁶ Este hecho insólito en la historia del PNV de que un nuevo presidente era elegido en contra de la voluntad expresa de su antecesor, era una primera señal de que una buena parte de los afiliados del partido no se encontraba cómoda con la estrategia radical llevada a cabo por el trío Ibarretxe, Arzalluz y Egibar desde los tiempos de Lizarra. En la misma Asamblea General del partido que eligió a Imaz, se aprobó por unanimidad la nueva ponencia política, una ponencia que continuó por la senda soberanista de la ponencia del año 2000, cuyas bases se citan literalmente. Contiene también largos extractos del Plan Ibarretxe que se convierte en uno de los ejes de la política del partido. Como novedad cabe mencionar una lectura con tono autocrítico del Pacto de Lizarra, cuyo «error principal [...] ha sido tratar de simultanear públicamente dos objetivos a un mismo tiempo: desarrollar un proyecto de construcción nacional entre fuerzas nacionalistas y ofrecer a la sociedad y al resto de formaciones políticas una metodología democrática de resolución dialogada y multipartita del conflicto».¹⁷

En la rueda de prensa posterior a la Asamblea, Egibar y Arzalluz se encargaron de enviar un recado al nuevo presidente del partido, recordando que «ésta es la política del PNV», en referencia al texto de la ponencia, y que a la nueva directiva tan sólo correspondía establecer «los tiempos y ritmos» de su aplicación (*El País*, 17-I-2004).

Las elecciones demostraron que las convulsiones en la dirección y las bases del PNV eran un reflejo de la inquietud y de los recelos que la política de Ibarretxe había provocado en el seno de la sociedad vasca. La coalición PNV/EA perdió cuatro escaños y unos 140.000 votos, mientras que el Partido Comunista de las Tierras Vascas, que había podido sortear la Ley de Partidos al no tener una relación directa con la prohibida Batasuna, logró nueve escaños. En la oposición, el PP también registró un duro castigo (15), erigiéndose el PSE-EE en el principal partido de la oposición (18). En junio, Ibarretxe fue reeligido

16 «Imaz revela a Arzalluz al frente del PNV después de 23 años», *El País*, 17-I-2004. Imaz ganó en Vizcaya, en Navarra, en el País Vasco francés y las cuatro organizaciones extraterritoriales de Madrid y Latinoamérica. Egibar atrajo los votos de los delegados de la organización en Guipúzcoa y en Álava.

17 «Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI», Ponencia Política aprobada por la Asamblea General, enero de 2004, <[www. Eaj-pnv.eu/esp/salaprensa_documentos](http://www.Eaj-pnv.eu/esp/salaprensa_documentos)>.

lehendakari a la cabeza del gobierno tripartito gracias a dos votos prestados de la izquierda abertzale.

Mientras, en el PNV se hizo notar la mano de Imaz. En octubre de 2005, el EBB aprobó un nuevo documento estratégico para la paz y la normalización política. Aún manteniendo buena parte de la retórica soberanista, hubo matices importantes. En primer lugar, el documento dejó bien claro que no se debían confundir el problema de la violencia con el problema de la normalización política, temas a tratar en dos mesas separadas y con temas y actores distintos: en una, el Gobierno central y ETA, y en la otra, los partidos políticos vascos sin exclusiones. Sólo a éstos les correspondía hablar de política y buscar acuerdos de convivencia. En segundo lugar, se introducía una cierta relativización del derecho a decidir con la referencia a la necesidad del pacto entre diferentes con una amplia mayoría. Éstas eran las dos premisas en las que descansaba la nueva propuesta del PNV: «No imponer un acuerdo de menor aceptación que los actualmente vigentes y no impedir un acuerdo de mayor aceptación que los actualmente vigentes».¹⁸

Estos acuerdos serían sometidos posteriormente a una consulta de la ciudadanía vasca, tal y como ya lo había expresado el lehendakari en su discurso de investidura.

Pocos meses después, estas reflexiones cobraron una gran actualidad, pero no por parte del PNV, ni de Ibarretxe, sino del presidente socialista Rodríguez Zapatero. A instancias de Zapatero, entre junio y diciembre de 2005 el presidente del PSE-EE Jesús Eguiguren había mantenido en Ginebra y en Oslo una serie de encuentros secretos con el representante de la cúpula de ETA, Josu Ternera, en los que se había avanzado en la definición de un método para un nuevo proceso de paz y normalización. En concordancia con la propuesta que la izquierda abertzale había hecho pública en noviembre de 2004 («Declaración de Anoeta»), se establecía como eje central del proceso la configuración de dos mesas de diálogo, tal y como también lo planteó el PNV en su documento citado de octubre de 2005. El gobierno debía comprometerse a respetar la voluntad de los vascos en el marco de los procedimientos legales y legalizar a la izquierda abertzale. ETA declararía un

18 «Elkarbizitzarako bake-bideak. Ante el final dialogado de la violencia y la normalización política», EBB, 10-X- 2005; <[www. Eaj-pnv.eu/esp/salaprensa_documentos](http://www.Eaj-pnv.eu/esp/salaprensa_documentos)>.

alto el fuego indefinido y el cese de la violencia callejera, mientras que el Gobierno tomaría medidas para favorecer un clima de distensión.¹⁹

Fruto de esta labor preparatoria fue la declaración del «alto el fuego permanente» de ETA el 22 de marzo de 2006. Casi un año antes, Rodríguez Zapatero había logrado en el Congreso el apoyo de todos los grupos parlamentarios, salvo el PP, para una resolución que le autorizaba a iniciar un diálogo con la banda terrorista si ésta renunciaba a las armas y sin concesiones políticas.²⁰ El PNV secundó al presidente español en esta iniciativa, aunque no veía con buenos ojos su marginación en el proceso, cosa que ya había ocurrido en las negociaciones de Argel. En junio, y con el fin de cumplir lo pactado entre Egiguren y Josu Ternera, Zapatero publicó una declaración institucional en la que manifestaba que «el Gobierno respetará las decisiones de los ciudadanos vascos que adopten libremente, respetando las normas y procedimientos legales» y «en ausencia de todo tipo de violencia y coacción».²¹ Esta apuesta por el fin dialogado, una vez que los servicios secretos habían corroborado en varias ocasiones la paralización de las actividades de la banda, fue altamente arriesgada, ya que provocó una avalancha política contra Zapatero, orquestada por el PP y apoyada por la Asociación de Víctimas del Terrorismo y los medios de comunicación afines, que no dudaron en llevar su protesta contra la supuesta «cesión» ante el terrorismo a la calle mediante la movilización masiva de sus seguidores.

En este clima de crispación absoluta, ETA reiteró en diferentes comunicados que el proceso estaba en crisis por la falta de avances políticos. Para atenuar estas críticas, y después de haber conseguido la autorización del juez de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón, Patxi López, el líder de los socialistas vascos, se reunió en julio de 2006 con representantes de la izquierda abertzale. Paralelamente, el PNV mantuvo también una serie de contactos más o menos secretos. Todos estos encuentros confluyeron en septiembre de 2006 en unas reuniones también secretas, en las que representantes de Batasuna, del PSE-EE y del PNV, reunidos en el santuario de Loyola, comenzaron a negociar seria-

19 «Las bases pactadas en Ginebra y Oslo», *El Diario Vasco*, 10-VI-2007.

20 «Todos los grupos menos el PP aprueban en el Congreso abrir un proceso de diálogo con ETA», *El País*, 17-V-2005.

21 *El País*, 29-VI-2006 («Declaración institucional de Zapatero para anunciar el inicio de contactos con ETA»).

mente el borrador de un documento titulado «Bases para el diálogo y el acuerdo político». Las negociaciones avanzaron rápidamente, aunque ETA interfirió a través de la aparición pública de tres activistas encapuchados en un descampado cerca de Oyartzun o el robo de armas en Francia. Pese a ello, creció el optimismo entre los reunidos en Loyola, quienes incluso previeron la fecha simbólica del 25 de octubre como día de la posible firma del acuerdo. Los principales puntos acordados en el preacuerdo eran los siguientes: el reconocimiento de la «identidad nacional» del pueblo vasco y los vínculos que unían a los vascos de los siete territorios; trabajar para que las instituciones del Estado respeten las decisiones adoptadas por los vascos «en ausencia de cualquier tipo de violencia y de coacción, siguiendo las normas y los procedimientos legales»; la igualdad de oportunidades para todos los proyectos políticos y la posibilidad de materializarlos si tal era la voluntad del pueblo vasco, «todo ello desde el principio de respeto a la voluntad democrática de la sociedad vasca, a la pluralidad política, a los principios democráticos y a los procedimientos y normas vigentes». Para avanzar en el tema de la territorialidad, se propuso la creación de un «órgano institucional común» entre Navarra y Euskadi que «tendrá las atribuciones ejecutivas y de propuesta legislativa en el marco competencial que se acuerde, de conformidad con el ordenamiento jurídico. Dichas atribuciones serán objeto de negociación durante el transcurso del diálogo multipartito». Finalmente, se acordó convocar el día 2 de diciembre una gran «Conferencia por la Paz, el Diálogo y el Acuerdo» a organizar por la Sociedad de Estudios Vascos.²²

Poco antes de cerrar el acuerdo, los representantes de Batasuna pidieron unos días para poder consultar a sus bases. Los días 8 y 10 de noviembre, en las últimas reuniones de Loyola, se presentaron con varias propuestas de concreción del texto: una pedía incluir, en la parte que hablaba de la igualdad de oportunidades de todos los proyectos políticos, una referencia directa al independentismo; otra exigía una aclaración sobre el sujeto político y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico-político; y la más polémica reivindicaba la fijación de un plazo de dos años para que el órgano común vasco-navarro elaborase un Estatuto de Autonomía para los cuatro territorios. Más adelante se concretó aún más este último punto: referéndum sobre este nuevo

22 Citas según el texto del preacuerdo en <www.iceta.org/loyola>.

Estatuto en el año 2010 y, al año siguiente, elecciones en el conjunto de Euskal Herria, una concreción que iba unida a la exigencia de que los socialistas navarros debían apoyar esta iniciativa.²³ Tanto socialistas como nacionalistas vascos, representados por su presidente Imaz y el presidente de la organización en Vizcaya, Iñigo Urkullu, rechazaron estas exigencias, achacando esta repentina radicalización de sus interlocutores a las presiones de ETA, que, según esta versión, por estas fechas ya había decidido romper la tregua. Meses más tarde, el presidente del PNV fue muy claro al respecto denunciando el «chantaje a punta de pistola» de ETA sobre Navarra: «Yo dije como demócrata y abertzale no puedo aceptar el chantaje a punta de pistola a un partido para que cambie sus convicciones, además de que violentar la voluntad de los navarros (con un acuerdo de este tipo) supondría un alejamiento para dos generaciones entre ambas comunidades».²⁴

Sea como fuere, un mes después del fracaso de las negociaciones de Loyola, ETA confirmó estas palabras de Imaz al hacer estallar un coche-bomba en el aparcamiento del aeropuerto madrileño de Barajas, causando la muerte de dos personas. Medio año más tarde, tras diversos intentos desesperados de salvar el alto el fuego por parte del Gobierno, actividades diversas de ETA, una larga huelga de hambre del preso etarra Iñaki de Juana Chaos, detenciones de terroristas y una gran movilización de la derecha contra Zapatero y su gobierno, a comienzos de junio ETA comunicó oficialmente el fin del alto el fuego.

El péndulo se mueve: la consulta, la rebeldía leal de Imaz y las elecciones autonómicas de 2009

Durante todo este proceso, el lehendakari Ibarretxe no desempeñó más que un papel secundario, que se reducía prácticamente a unos encuentros con los representantes de Batasuna, encuentros por los que fue denunciado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por la organización cercana al PP, el Foro de Ermua. Esta denuncia, que fue admitida a trámite, afectó también a los socialistas vascos Patxi López

23 Cf. Gara, 31-I-2008 («PSOE y PNV vetaron en Loiola la mención a la opción independentista»); *El Diario Vasco* 6-VI y 10-VI-2007 («ETA rompe el alto el fuego tras rechazar PSE y PNV sus exigencias sobre Navarra»; «Gerry Adams medió sin éxito entre Gobierno y ETA para evitar la ruptura del alto el fuego»).

24 Cita según *El Diario Vasco*, 27-VI-2007 («Imaz señala que la tregua se rompió por el “chantaje a punta de pistola” de ETA sobre Navarra»).

y Rodolfo Ares. En octubre de 2007, el Tribunal decidió abrir el juicio oral, imputando a los políticos vascos un delito de desobediencia por haberse reunido con una organización ilegal como era Batasuna.

Sin embargo, durante los meses anteriores, Ibarretxe había conseguido rehacerse con el protagonismo político y mediático recuperando la idea de la consulta a la sociedad vasca, que ya había formulado en su discurso de investidura y que se encontraba también en los documentos programáticos de su partido. Tras el regreso de ETA a la lucha armada, y ante las críticas de que una consulta debía desarrollarse en ausencia de violencia para facilitar la libre decisión democrática y sin coacciones de todos los ciudadanos —un requisito que todavía figuraba en los primeros textos—, Ibarretxe, sus consejeros del gobierno y otros políticos afines esgrimían una y otra vez el argumento de que la sociedad vasca no podía permitir a ETA «marcar la agenda» política del país. Imaz, el presidente del PNV, no estaba de acuerdo con este planteamiento. Desde que accedió a su cargo, sus oponentes no habían parado de lanzarle un «pulso permanente» como cuando su principal contrincante Egibar le contradijo públicamente en un acto del partido, rompiendo así con la norma sagrada del partido de no airear las discrepancias hacia fuera. En 2005, cuando en la celebración del día de San Ignacio (31 de julio), aniversario del partido, Imaz había defendido la idea del pacto con el Estado basado en la cosoberanía, Egibar, en presencia de Arzalluz, contestó dos horas más tarde preguntándole: «¿Cómo vas a ir a una cosoberanía si no eres antes soberano?».²⁵ Imaz reaccionó de una forma poco ortodoxa para un líder del PNV publicando a partir de julio de 2007 una serie de artículos en la prensa no nacionalista del grupo Vocento. Su primer artículo «No imponer, no impedir» produjo un auténtico terremoto político. En el texto, el presidente del PNV criticó de forma abierta la posibilidad contemplada por Ibarretxe de realizar una consulta sin previo consenso y con ETA matando:

Una consulta ciudadana planteada como escenario de acumulación de fuerzas para una confrontación política es muy discutible, y desde luego contraria al espíritu y a la letra de la posición de EAJ-PNV expresada en el documento de octubre de 2005. Pero en las condiciones actuales es más grave. Puede ser el 'plan B' al que se acoja una ETA, que declare un alto el fuego «permanente» como los anteriores, esperando que la misma se

25 *El País*, 13-IV-2008 («Un pulso permanente»). En este artículo se dan otros ejemplos de este «pulso permanente».

lleve a cabo. ¿Qué pasaría el día después si no hubiera acuerdo político con el Estado? Visto lo visto durante tantos años, no hace falta ser adivino para imaginar a ETA matando en nombre de la defensa de una presunta voluntad popular no atendida. La consecuencia de todo ello puede ser diabólica. No en nuestro nombre (*El Diario Vasco*, 15-VII-2007).

Más claro agua: la consulta como pretexto para seguir matando. Mientras que Egibar e Ibarretxe, que se encontraba de viaje, callaron, otros hablaron. Iñaki Azkuna, el alcalde de Bilbao, apoyó a Imaz afirmando que una consulta «con muertos en la mesa es una barbaridad». En el otro extremo, los portavoces de la izquierda abertzale definieron las palabras de Imaz como una «apuesta de guerra» y a su autor como «representante político de las fuerzas armadas y policiales españolas».²⁶ Imaz, empero, no se arrugó. En otro artículo de agosto del mismo año, el dirigente del PNV abogó de nuevo por la centralidad en la política, por el pacto y la transversalidad, arremetiendo duramente contra la «radicalización permanente de discursos y estrategias» como respuesta a apuestas de modernización tildadas por otros como «tibias y entreguistas». Lejos de quedarse en el plano de consideraciones teóricas, Imaz rompió otro tabú personalizando sus críticas en el consejero de justicia y dirigente de EA Joseba Azkarraga, que había defendido una estrategia de «confrontación con el Estado».²⁷ Después de estas actuaciones y palabras tan poco ortodoxas, se consolidaron los rumores de que Imaz se retiraría de la dirección del partido. Fueron confirmados en otro artículo de septiembre, en el que anunció que no volvería a ser candidato a la presidencia del EBB para evitar así el «riesgo de división» del partido y facilitar una reflexión serena sobre la «actualización de nuestro bagaje fundacional», que requería «liderazgos no cuestionados y partidos unidos y sólidos».²⁸ En diciembre de 2007, el *burukide* vizcaíno Iñigo Urkullu sucedió a Imaz en la presidencia tras obtener el consentimiento de los dos sectores del partido.

Pocos días después de la despedida pública de Imaz, Ibarretxe dejó claro que las críticas no habían hecho mella en sus planteamientos políticos. En el debate sobre política general del Parlamento Vasco

26 Citas de *El Correo*, 24-VII-2007 («Azkuna dice que hacer una consulta “con muertos en la mesa” es una barbaridad») e *ibid.*, 17-VI-2007 («Batasuna considera una “apuesta de guerra” el artículo de Imaz»).

27 *El Correo*, 25-VIII-2007 («Radicalidad frente a pragmatismo. La paradoja vasca»).

28 *El País*, 12-IX-2007 («Apostar por el futuro»).

anunció formalmente su hoja de ruta para su plan de paz y normalización, indicando además plazos y fechas concretas para cada uno de los pasos que había que dar. En resumidas cuentas se proponía realizar al presidente del Gobierno español una oferta de pacto político. Después, en la mítica fecha del 25 de octubre de 2008, se procedería a consultar a la sociedad vasca. El escenario preveía dos formas de consulta: una «consulta ratificadora» del pacto alcanzado con el gobierno con validez jurídica; y la otra una «consulta habilitadora» en caso de desacuerdo. En este caso, la consulta serviría como un «mandato imperativo» para todas las partes implicadas (ETA, Gobierno español, partidos vascos) para desbloquear el proceso y desarrollar el doble proceso de negociación. Ya había desaparecido la condición inicial de la ausencia de violencia.²⁹

El guión posterior fue una réplica casi exacta del que le había servido al lehendakari en su primer plan. Se basaba en las mismas mayorías precarias, oportunamente ampliadas con votos prestados de la izquierda abertzale, una estrategia de choque tendente más a provocar el rechazo que a buscar el consenso, el frenazo jurídico-político de la iniciativa y el esfuerzo posterior por explotar políticamente el victimismo, todo ello sin conseguir que ETA parase su actividad.³⁰ Así, en junio de 2008 el Parlamento Vasco aprobó con 34 contra 33 votos —nuevamente el voto de la izquierda abertzale había dado la mayoría— un proyecto de ley de consulta. Este apoyo parcial de la izquierda abertzale fue posible porque la formulación de la primera pregunta obvió, contrariamente a lo que pocos días antes Iñigo Urkullu había anunciado, un rechazo explícito de la violencia. Éstas eran las dos preguntas:

1. *¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?*
2. *¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo*

29 Pleno del Parlamento Vasco. Debate sobre política general. Discurso del lehendakari, Vitoria-Gasteiz, 28-IX-2007.

30 En diciembre de 2007, ETA mató a dos agentes de la Guardia Civil en Francia; en marzo del año siguiente, asesinó a Isaías Carrasco, un ex concejal del PSE-EE en Mondragón; en mayo, a Juan Manuel Piñuel, un agente de la Guardia Civil; en septiembre, a Luis Conde, un brigada del Ejército de Tierra, y en diciembre, a Ignacio Uribe, un empresario cercano al PNV dueño de una empresa adjudicataria de las obras del tren de alta velocidad (y vasca).

Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

En la presentación de las preguntas, el lehendakari presentó su iniciativa como un paso definitivo hacia la paz y hacia la normalización política, arremetiendo contra Zapatero, quien, según él, estaba dispuesto a negociar con los terroristas, pero no con el máximo representante democrático de la voluntad popular vasca.³¹ Es difícil saber hasta qué punto realmente estaba convencido de lo que decía y en qué medida influyó un frío cálculo estratégico en términos de consolidación de poder. Cuatro hechos y reflexiones sugieren inclinar la respuesta a la segunda opción. En primer lugar, visto lo visto durante más de treinta años, pensar que la organización terrorista iba a perder medio minuto en analizar el resultado de un referéndum que le invitaba a cesar en su actividad debe ser considerado más «*wishful thinking*» que análisis político realista. Son sobradamente conocidos los resultados de tantas elecciones y encuestas estadísticas que demuestran con datos objetivos que la abrumadora mayoría de la sociedad vasca —incluso la mayoría de los votantes de la izquierda abertzale— rechaza el empleo de la violencia con fines políticos. En segundo lugar, cabe preguntarse cuál es la función intrínseca de los partidos políticos en un sistema democrático si no la de dialogar, negociar y buscar acuerdos. Preguntar a los ciudadanos si están de acuerdo con que los políticos hagan lo que tienen que hacer equivale a la abdicación de la política. En tercer lugar, la segunda pregunta parte de una premisa —el derecho a decidir del Pueblo Vasco— que concierne a un tema en sí muy complejo y discutido, no sólo en el ámbito académico de las ciencias sociales. Este debate se plantea en términos científicos, de política constitucional y de adscripciones identitarias. Además, la defensa categórica y sin matices del derecho a decidir parte de una hipótesis que a mi juicio es errónea en los comienzos del siglo XXI: la hipótesis de que en este mundo globalizado existe algún espacio geográfico, político o administrativo en el que es posible adoptar decisiones absolutamente soberanas sin la interferencia de otros actores y sin que estas decisiones causen consecuencias en otros espacios. Y, finalmente, en cuarto lugar, Ibarretxe

31 Cf. preguntas y rueda de prensa de Ibarretxe en <www.eitb24.com/noticia/es/B24>.

sabía que su iniciativa no tenía ninguna posibilidad de prosperar, porque el Gobierno español había anunciado que, en caso de aprobarse en el Parlamento vasco, la recurriría ante los tribunales al considerarla un referéndum, cuya autorización constitucionalmente correspondía al Gobierno central.

Por todo ello se impone la impresión de que la consulta había adquirido el carácter de un fetiche que en realidad no era concebido para resolver un problema, sino para movilizar y cohesionar a los seguidores en torno a un símbolo de fácil comprensión. Este símbolo reflejaba la imagen de la soberanía vasca, cuyo rechazo por parte de España provocaría el emotivo cierre de filas de los nacionalistas en torno al portador del símbolo. Lo que valía era la imagen, no el contenido. Una función parecida había ejercido en los primeros años del nacionalismo vasco la reivindicación de la restauración foral como principal aspiración del partido. La carga simbólica de los fueros servía como elemento emotivo aglutinador, facilitaba la transmisión del mensaje político y evitaba, de paso, entrar en el complicado y polémico debate sobre qué tipo de relación político-administrativa con España (y con Francia) se pretendía. Así, hasta 1921, el partido se mantuvo unido y conquistó importantes cotas de poder gracias al funcionamiento de su péndulo que oscilaba entre radicalidad y pragmatismo. Ahora, la prohibición de una iniciativa aparentemente tan inocente como una consulta popular se presentaría como una agresión a la voluntad democrática de los vascos, actuaría como cemento para las grietas políticas dentro del partido y se canalizaría, como en 2001, a través de una oleada de votos en las elecciones autonómicas que Ibarretxe había anunciado para el caso de no poder realizar la consulta.

Al final, casi todo se desarrolló como estaba previsto. En septiembre de 2008, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley de Consulta. El día 25 de octubre, todo se quedó en un acto simbólico organizado en varias localidades entre Guernica y Vitoria-Gasteiz, en las que miles de personas formaron cadenas humanas que representaban la frase «Euskal Herria Bai, Bakea Bai, Erabakia Bai» (Sí al País Vasco, Sí a la Paz, Sí a la Decisión). Ibarretxe también había invitado a los ciudadanos a «denunciar a España» ante el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, aunque luego tuvo que rebajar el calado de esta propuesta por presión de la dirección de su propio partido, que deseaba pasar página y entrar en un nuevo período más moderado y

pragmático.³² Urkullu ya había confesado en unas declaraciones explosivas a una periodista sus problemas personales y políticos con el lehendakari y sus dudas respecto a la consulta: «Pudiera ser que, poniendo la consulta como un tótem, llegaremos a tensionar a la sociedad y eso nos hiciera gozar, hipotéticamente, de unos buenos resultados electorales. El problema es: ¿y después qué?». ³³

El único acontecimiento que se había salido del guión era el resultado de las elecciones generales de marzo de 2008. Como ya se ha indicado, en las tres provincias de Euskadi ganaron los socialistas, incluido el feudo nacionalista de Guipúzcoa, tanto en escaños como en votos. Entre los diferentes factores que contribuyeron a esta victoria electoral, cabe pensar que se encontraba también el deseo de los votantes de premiar así el esfuerzo que Zapatero había realizado en el último proceso de paz, castigando a la vez al PNV y a su socio EA. El PNV perdió un escaño en Vizcaya y la diferencia de votos con respecto al PSE-EE se elevó a 120.000. EA se quedó sin representación en las Cortes. Pese a que el PNV siempre sacaba peores resultados en las elecciones generales que en las autonómicas, forales o municipales, la magnitud del triunfo de Zapatero era un claro aviso al nacionalismo democrático de que su política no había sido comprendida por una buena parte del electorado vasco. Por ello, Ibarretxe y su partido no tuvieron interés alguno en cumplir lo anunciado y en proceder inmediatamente a la disolución del Parlamento Vasco y la convocatoria de nuevas elecciones, que no tuvieron lugar hasta marzo de 2009. En los meses entre octubre de 2008 y marzo de 2009, el lehendakari y su partido demostraron una vez más la gran habilidad histórica del PNV a la hora de analizar la realidad política y diseñar una estrategia acorde con la misma y beneficiosa para los intereses del partido. Poco a poco quedaron aparcados los temas conflictivos como el Plan y la consulta. El creciente impacto de la crisis económica facilitó este cambio de chip y permitió presentar a Ibarretxe

32 Al final fueron los partidos los que presentaron la denuncia ante el tribunal de Estrasburgo, donde el PNV acudió con más de 60.000 firmas como apoyo. Cf. *El País*, 10-II-2009 («El PNV decide al final presentar esta semana su recurso a Estrasburgo por la consulta») e *ibid.*, 21-IX-2008 («El PNV reclamará a Ibarretxe que abandone la consulta»).

33 La cita es de una entrevista de María Antonia Iglesias con Urkullu, publicada en su libro *Memoria de Euskadi*, Madrid: Aguilar, 2009, reproducida en *El Diario Vasco*, 29-I-2009 («Urkullu desvela en un libro que tiene “muchas dificultades” con Ibarretxe»).

como el mejor garante de una eficaz lucha contra la crisis. Con razón, el lehendakari pudo exhibir unos datos económicos que avalaban su gestión frente a otras administraciones. Según datos del Ministerio de Economía y Hacienda, la administración autonómica vasca, con una deuda acumulada de 893 millones de euros, presenta la ratio más bajo por habitante (414 €) en el marco español, con gran distancia a las demás Comunidades Autónomas. Las obligaciones del Gobierno vasco con los bancos apenas representan el 1,3 % del Producto Interior Bruto, cuando la media se sitúa en el 6,2%.³⁴ Al mismo tiempo, con el fin de mostrar su cara más amable y recolocarse en el centro político, el PNV reforzó su actitud más flexible y pactista al acordar con los socialistas no sólo el presupuesto de la hacienda autonómica, sino también en las Diputaciones, algunos ayuntamientos e incluso en el Parlamento español, donde, tras haber consensuado con el gobierno de Zapatero la transferencia de la investigación, salvó a finales de 2008 junto con los nacionalistas gallegos los presupuestos del Gobierno.³⁵ Finalmente, el comienzo del —según la gran mayoría de los observadores políticos y jurídicos— absurdo juicio oral contra Ibarretxe y los dirigentes socialistas López y Ares por las entrevistas que habían mantenido en 2006 con los dirigentes de la izquierda abertzale permitió a Ibarretxe centrar de nuevo el foco de atención sobre su persona como el primer lehendakari imputado por los tribunales. Al final, en enero de 2009, la causa quedó archivada y evitó que este juicio se convirtiera en el gran tema de la campaña electoral.³⁶

Así, tras una campaña inteligente y bien planificada, Ibarretxe logró para su partido una gran victoria electoral, demostrando que su imagen de hombre recto, trabajador, «un hombre de fiar, un tipo rigurosamente honrado»,³⁷ seguía intacta. Sin embargo, como ya se ha indicado, la victoria era pírrica por dos razones: una, la consiguió a costa de sus socios del gobierno tripartito, y dos, esta vez para fraguar las mayorías nece-

34 *El País*, edición del País Vasco, 14-IV-2009 («Las administraciones tienen la deuda por habitante más baja de España»).

35 *El País*, 19-XII-2008 («El Gobierno salva con ayuda de PNV y BNG unos Presupuestos “desfasados”»).

36 El Foro de Ermua, que había ejercido como acción popular en el juicio, anunció un recurso ante el Tribunal Supremo. Cf. *El País*, 13-I-2009 («Proceso de intenciones»).

37 Expresión del periodista Pablo Martínez Zarracina en *El Diario Vasco*, 2-III-2009 («Juan José Ibarretxe. El triunfo de la voluntad»).

sarias el lehendakari no podía recurrir al comodín de la izquierda abertzale, cuyas formaciones habían sido ilegalizadas y no estaban en el parlamento de Vitoria. Ganador, pero sin mayoría parlamentaria: éste es el dilema ante el que se encontró el PNV y que, merced al pacto entre socialistas y populares vascos, le desalojó en mayo de 2009 del palacio de Ajuria Enea tras tres décadas de mando ininterrumpido.

Los debates pendientes del futuro: algunas reflexiones

El paso a la oposición del PNV no significa necesariamente el comienzo de una nueva era post-nacionalista o post-soberanista, como algunos comentaristas envueltos en una euforia poco disimulada se han apresurado a afirmar.³⁸ Independientemente de la gestión que Patxi López realice desde Ajuria Enea no debe olvidarse que el PNV es un partido con una larga tradición democrática. Su existencia es la expresión de un problema político que a lo largo de su más de centenaria historia ha sentido y sigue sintiendo una buena parte de la sociedad vasca que le ha otorgado el poder desde 1936 hasta hoy, con el largo intervalo, claro está, del período franquista. En esta historia, el partido ha sabido superar otros momentos de crisis más duros y para ello ha desarrollado un exquisito olfato político, que le ha permitido corregir errores y adaptarse a circunstancias cambiantes. La clave de este éxito centenario ha sido la conjunción de una *Realpolitik* pragmática y oportunista en el buen sentido de la palabra, que permitía traducir en estrategias gradualistas y posibilistas las esencias del credo nacionalista más utópico y largo-placista. Al hilo de estas reflexiones, se me ocurren cuatro debates pendientes en el seno del nacionalismo democrático y su partido mayoritario:

1. *Programa y estrategia*. El problema de la política del PNV desde los tiempos de Lizarra, a mi juicio, no es tanto el llamado giro soberanista, sino la deliberada renuncia a la definición de estrategias posibilistas con vocación mayoritaria para la implementación de las metas que se pretende alcanzar. No se puede pedir al PNV que abandone sus convicciones políticas y que deje de definirse como independentista, soberanista, federalista o autonomista. Lo que sí se puede pedir a un partido con responsabilidad institucional es que adapte estos planteamientos a la

38 Cf. como ejemplo el artículo de Manu Montero en *El Diario Vasco*, 2-III-2009 («Ahora, el postsobranismo»).

realidad circundante de una sociedad plural y compleja en sus adscripciones identitarias. El planteamiento de iniciativas soberanistas que parte de unas premisas ideológicas que, en todo caso, deberían haber sido objeto de debate y de negociación, debía provocar los recelos y el rechazo de muchos ciudadanos que no pertenecían a la propia parroquia. La estrategia de acumulación de fuerzas, la renuncia a buscar aliados fuera de la comunidad nacionalista, la tozudez a la hora de defender y petrificar conceptos y planteamientos muy controvertidos y criticados, todo ello ha contribuido a dividir aún más a la sociedad vasca. La construcción de la nación vasca pasa por fomentar la cohesión interna de sus ciudadanos y no por la marginación de una parte por la otra.

2. *Los conceptos.* En el PNV históricamente han convivido nacionalistas moderados y radicales, independentistas y autonomistas. El hecho de dejar sin precisar la meta final de la política del partido ha sido un factor aglutinador de las diferentes sensibilidades, pero también causa de conflictos y escisiones. Desde la década de los noventa, la reivindicación de la soberanía vasca, a menudo acompañada por otros conceptos como el derecho a decidir, el ámbito vasco de decisión, etc., ha encontrado su plasmación en programas, ponencias y otros textos oficiales del partido. Sin embargo, falta un esfuerzo por explicar el significado de estos conceptos en el mundo globalizado de comienzos del siglo XXI. ¿Se debe entender soberanía como equivalente a la independencia y a la creación de un Estado vasco? Creo que no pocos de los dirigentes del PNV son suficientemente realistas como para darse cuenta de que la meta de un Estado independiente vasco en el marco de la Unión Europea es no sólo utópica, sino también caducada por demasiado decimonónica, al menos en una sociedad como la vasca que goza de unos indicadores de bienestar social muy elevados. Este bienestar ha sido posible en buena medida gracias al autogobierno autonómico y la buena gestión de los propios nacionalistas. No creo que el modelo autonómico esté agotado. Al contrario, la ampliación de las cotas del autogobierno es un objetivo perfectamente razonable, factible y beneficioso para la sociedad vasca. Esto, en cambio, no se consigue a través de estrategias de choque, sino a través de alianzas estratégicas en Euskadi y el Estado. Una mirada a su propia historia permitiría a los nacionalistas aprender esta lección de sus antecesores que negociaron el Estatuto de 1936, que en 1945 apostaron —aunque al final sin éxito— por la cooperación con el Gobierno republicano del

exilio para derrocar a Franco y recuperar la autonomía, o también los nacionalistas que negociaron el Estatuto de 1979. La propuesta recientemente presentada por el presidente del partido Iñigo Urkullu, después de un largo y ambicioso proceso de reflexión interna en el sentido de trasladar la idea del Concierto Económico al ámbito político para establecer un nuevo pacto bilateral y garantista con el Estado, parece orientada a recuperar esta tradición pactista del partido.³⁹

3. *La violencia de ETA*. Durante los últimos años el nacionalismo democrático ha sido expuesto a durísimas críticas que denunciaban su supuesta complicidad con el totalitarismo terrorista. Estas críticas en buena parte eran exageradas e injustas, ya que obedecían a determinadas estrategias políticas y no eran fruto de un análisis realista y sosegado. Ahora bien, el nacionalismo democrático debe ser consciente de que no puede actuar como si ETA no existiera, como si la mitad de la clase política no viviera bajo amenaza de muerte y con guardaespaldas o como si no existiera una organización militar clandestina que mata en nombre de la soberanía y de la independencia, vampirizando así conceptos políticos que en principio son claramente homologables en términos democráticos. Josu Jon Imaz lo expresó de forma muy clara: «ETA va a marcar la agenda. Nos guste o no». De ello deducía que la lucha contra el terrorismo debía ser una prioridad: «En las circunstancias actuales, sólo la acción policial y la deslegitimación social y política de su entorno son los caminos que nos permiten trabajar por la paz y la libertad en Euskadi».⁴⁰ Iñaki Galdos, uno de los líderes más lúcidos del sector minoritario de EA, también ha sido muy claro al respecto afirmando en una reflexión autocrítica sobre el Pacto de Lizarra que «ETA gana de todas, todas, fuera del juego institucional».⁴¹ No

39 En el documento aprobado por el partido en enero de 2009 como resultado de este proceso de reflexión (<www.thinkgaureuskadi2020.com>) se formula la siguiente meta de la política del partido: «Alcanzar un nuevo estatus político sobre la base del Estatuto Político aprobado por el Parlamento Vasco el 30-XII-2004, siguiendo el modelo del Concierto Económico, que garantice la singularidad institucional de Euskadi, de acuerdo con la naturaleza plurinacional del Estado, consolidando un sistema de garantías bilaterales entre Euskadi y el Estado, que impida las vulneraciones de los pactos alcanzados, mediante un nuevo sistema de Concierto Económico».

40 Cf. su artículo «No imponer, no impedir», *El Correo*, 15-VII-2007.

41 *El País*, 15-III-2009 («Galdos echa en falta una reflexión interna en el nacionalismo sobre sus errores»).

tengo duda acerca de la rectitud moral y ética de los líderes del PNV y su sincera voluntad de acabar con ETA, pero cabe preguntarse si proyectos políticos basados en la estrategia de la acumulación de fuerzas y que necesitan los votos de un partido que no ha querido distanciarse del terrorismo son el mejor camino hacia este fin.

4. *La secularización del nacionalismo.* Al comienzo de este artículo he hecho referencia a la naturaleza multifacética del nacionalismo, que, entre otras cosas, también es una especie de religión política que apela a los sentimientos y las emociones de sus seguidores. En sus tiempos fundacionales, el discurso agónico del primer Sabino Arana y muchos de sus sucesores no carecía de sentido en una situación marcada por la transformación socioeconómica brusca y radical de las provincias costeras, la negación del autogobierno por parte del poder central, la agonía de las señas de identidad vascas como el eusquera y después, durante casi medio siglo, la represión dictatorial franquista. Al comienzo del siglo XXI, Euskadi disfruta de un amplio autogobierno y unas cotas de bienestar social envidiables en términos comparativos. La lengua vasca, pese a su situación de diglosia, ha recuperado mucho del terreno perdido históricamente. Las nuevas generaciones de vascos viven sus identidades de forma mucho más relajada que sus padres, confluyendo en un amplio sentimiento de vasquismo abierto y flexible. No les causa ningún conflicto trascendental el hecho de vibrar con la selección de fútbol española y pedir al mismo tiempo la oficialidad de la selección vasca.

Todo ello exige una puesta al día del nacionalismo a través de una secularización de su discurso. No sirven ya los clásicos mensajes agónicos y la exaltación de los antagonismos demasiado artificiales. El abogado Txema Montero lo ha explicado muy bien recientemente al ser interpelado por la autodeterminación como meta estratégica del nacionalismo:

Se nos tiene que decir qué se nos promete. ¿El largo recorrido por el desierto 30 años como Moisés? No es ni adecuado, ni necesario ni interesante para la sociedad, que está reclamando cosas concretas para cinco o diez años. Meter a la sociedad vasca en la búsqueda de Jerusalén es someterla a una gran esquizofrenia, por un lado vivimos al día y por otro lado se nos hacen políticamente ofertas de futuro indeterminado. La clarificación política en este país pasa porque la vida personal y la social y política vayan lo más en paralelo posible.⁴²

42 *El Diario Vasco*, 12-IV-2009 («La izquierda abertzale del futuro no va a ser la aliada del PNV»).

No se trata, por tanto, de renunciar ni a las convicciones, ni a la carga emocional y simbólico de la política, sino de adecuar el programa y el discurso a las nuevas circunstancias y de pasar la política por el filtro de la racionalidad y del pragmatismo. Se trata de reequilibrar la relación entre visión y gestión. El paso a la oposición, por muy doloroso que resulte, en un principio debería facilitar todos estos debates, como debería facilitar también el abandono de un arrogante complejo de superioridad, fruto de una hegemonía casi hereditaria. En definitiva, por citar otra vez a Txema Montero, el PNV debe realizar su «tránsito de ser “el partido” a ser “un partido”».⁴³

Bibliografía

- CASQUETE, Jesús (2009): *En el nombre de Euskal Herria. La religión política del nacionalismo vasco*. Madrid: Tecnos.
- CORCUERA, Javier (2001): *La patria de los vascos*. Madrid: Taurus.
- ELORZA, Antonio (1995): *La religión política: «El nacionalismo Sabiniano» y otros ensayos sobre nacionalismo e integrismo*. San Sebastián: R & B.
- ELORZA, Antonio (coord.) (2000): *La historia de ETA*. Barcelona: Temas de Hoy.
- (2001): *Un pueblo escogido*. Barcelona: Crítica.
- FLYNN, Kate (2000): *Ideology, Mobilization, and the Nation: the Rise of Irish, Basque and Carlist Movements in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. New York: Palgrave Macmillan.
- FUNES, María Jesús (1998): *La salida del silencio. Movilizaciones por la paz en Euskadi 1986-1998*. Madrid: Akal.
- GARAIKOETXEA, Carlos (2002): *Euskadi. La transición inacabada. Memorias políticas*. Barcelona: Planeta.
- GRANJA, José Luis de la (2008): *Nacionalismo y II República en el País Vasco. Estatutos de Autonomía, partidos y elecciones. Historia de Acción Nacionalista Vasca 1930-1936*. Madrid: Siglo XXI.
- /PABLO, Santiago de (2000): «La encrucijada vasca: entre Ermua y Estella», en: Tusell, Javier et al., *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*. Barcelona: Crítica, 153-179.
- IGLESIAS, María Antonia (ed.) (1997): *Ermua, 4 días de julio: 40 voces tras la muerte de Miguel Ángel Blanco*. Madrid: El País/Aguilar.
- (2009): *Memoria de Euskadi*. Madrid: Aguilar.
- IRVIN, Cynthia L. (1999): *Militant Nationalism: Between Movement and Party in Ireland and the Basque Country*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

43 *Ibid.*

- JAUREGUI, Gurutz (1985): *Ideología y estrategia política de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Madrid: Siglo XXI.
- LLERA, Francisco/URIARTE, Edurne (eds.) (1994): *Un futuro para Euskadi*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- MEES, Ludger (2003): *Nationalism, Violence and Democracy. The Basque Clash of Identities*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.
- MORÁN, Sagrario (2004): *PNV-ETA. Historia de una relación imposible*. Madrid: Tecnos.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé-Manoel (1992): «El mito del nacionalismo irlandés y su influencia en los nacionalismos gallego, vasco y catalán (1880-1936)», en: *Spagna Contemporanea*, núm. 2, 25-58.
- OLLORA, Juan María (1996): *Una vía hacia la paz*. San Sebastián: Erein.
- ORTIZ, Javier (2005): *Xabier Arzalluz. Así fue*. Madrid: Foca.
- PABLO, Santiago de/GRANJA, José Luis de la/MEES, Ludger (eds.) (1998): *Documentos para la historia del nacionalismo vasco. De los Fueros a nuestros días*. Barcelona: Ariel.
- PABLO, Santiago de/MEES, Ludger (2005): *El Péndulo Patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)*. Barcelona: Crítica.
- PABLO, Santiago de/MEES, Ludger/RODRÍGUEZ RANZ, José Antonio (1999-2001): *El Péndulo Patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco*. Barcelona: Crítica, 2 vols. (I: 1895-1936; II: 1936-1979).
- (2007): *Pleno del Parlamento Vasco. Debate sobre política general. Discurso del lehendakari*. Vitoria-Gasteiz, 28 de septiembre.
- (2003): *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, 25 de octubre.
- SÁEZ DE LA FUENTE, Izaskun (2002): *El Movimiento de Liberación Nacional Vasco, una religión de sustitución*. Bilbao: Instituto Diocesano de Teología y Pastoral/Desclée De Brouwer.
- SMITH, Anthony D. (1999): *Myths and Memories of the Nation*. New York: Oxford University Press.
- (2001): *Nationalism. Theory, Ideology, History*. Malden, Ma.: Polity Press.
- UGALDE, Alexander (1996): *La acción exterior del nacionalismo vasco (1890-1939): historia, pensamiento y relaciones internacionales*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- WEBER, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr, 5ª ed.

Víctor Urrutia

El ¿cambiante? papel de la Iglesia

El contexto: entre dos procesos

La religión en España y más en concreto la Iglesia Católica, se mueven en un nuevo contexto configurado por la convergencia de dos procesos: uno de largo recorrido, el proceso de secularización, y otro, más corto y más reciente, el proceso o desarrollo del pluralismo religioso.

Secularización

El proceso de secularización ha sido estudiado desde múltiples ángulos y cuenta con una notable bibliografía.¹ Tal como indican Pérez-Agote y Santiago García (2008), este proceso entrelaza tres perspectivas o dimensiones: la que afecta a la secularización de las conciencias (la de recorrido histórico más amplio), la que afecta a las relaciones sociedad/Estado y religión/Iglesia Católica y la que afecta a la quiebra de la homogeneidad cultural-religiosa (por efecto de los recientes movimientos migratorios en el ámbito de la globalización). La perspectiva que más nos interesa en este momento es la segunda, la que podríamos calificar como *institucional* dado que se vinculan en ella Estado e Iglesia Católica, entendida ésta como una organización compleja que incluye no sólo la jerarquía de la institución sino también su amplia *sociedad civil eclesial*.² Según Requena,

1 Cf., entre otros, Díaz-Salazar/Giner 1993; Pérez-Agote/Santiago 2008; González-Anleo/González Blasco/Elzo/Carmona 2004; Requena 2005; Mardones 2004.

2 Conviene adelantar una definición previa acerca de qué hablamos cuando hablamos de Iglesia. Aceptamos el sentido sociológico amplio de Iglesia como una organización compleja, compuesta por un conjunto de asociaciones, congregaciones y comunidades «religiosas» o «laicas» muy diversas. Entidades plurales en su estructura de funcionamiento y objetivos, no siempre coincidentes entre sí. No es, por tanto, y a pesar de la estructura jerarquizada, una organización monolítica. Posee, además, una historia, unas formas de penetración en la sociedad y actúa en múltiples campos de la misma: la educación, la sanidad, la cultura, los medios de comunicación, etc. Tiene también un gran poder como configurante de sentido de las personas, como moldeadora de las conciencias y como soporte creativo de identidades

los hechos básicos sobre la dinámica de la religiosidad de los españoles son claros e incontrovertibles: en los últimos años se ha producido una intensa secularización de la sociedad española no sólo a escala societal —la posición de la iglesia católica se ha erosionado y ha perdido la preeminencia que antes tenía—, sino también a escala individual —la religiosidad eclesialmente orientada de los españoles ha perdido intensidad en sus aspectos básicos (2005: 328).

De los diversos indicadores utilizados para explicar el grado de secularización, he seleccionado, sin afán de exhaustividad, los más significativos referidos a la autoidentificación religiosa de los españoles (Cuadro 1) y más en concreto de los jóvenes, en una perspectiva histórica (Cuadro 2).

Cuadro 1: Autoidentificación religiosa de los españoles
(1965-2002) (%)

Años	Católicos ³	No creyentes e indiferentes	Otra religión	nc
1965	98	2	-	--
1975	88	2	0.2	4
1985	95	4	1	--
2002	79.7	11.5	1.4	7.3

FUENTE: Díaz Salazar/Giner 1993; Pérez-Agote/Santiago García 2008. Elaboración propia.

Es de notar el descenso de la proporción de españoles que se declara católico. Hace cuarenta años casi lo hacía el 100%. En la actualidad ese porcentaje se sitúa en torno al 80%. Es una cifra todavía importante pero es muy significativo el crecimiento de aquéllos que se declaran no creyentes, agnósticos o indiferentes, sobre todo entre los más jóvenes (Cuadro 2).

colectivas. En resumen, cuando hablamos de Iglesia estamos hablando en realidad de una sociedad eclesial, o más concretamente, de una sociedad civil que actúa dentro de otra sociedad civil más amplia y laica.

- 3 No se dispone de una relación que diferencie a lo largo de toda la serie, entre católicos practicantes y no practicantes. No obstante, sí hay datos disponibles para los siguientes años (no practicantes): 1965: 15% / 1975: 14% / 1985: 30%.

Cuadro 2: Autodefinición religiosa de los jóvenes entre 15 y 24 años (%)

	1975	1984	1994	1999	2005
Católico practicante	19	19	18	24	10
Católico no practicante	49	55	59	54	39
Indiferente y agnóstico	21	19	15	21	25
Ateo	8	6	7	11	21
Otra religión	2	1	1	2	2

FUENTE: Elzo/González Blasco 2006; Pérez-Agote/Santiago García 2008.

Según Rodríguez,

otros indicadores sugieren que son cada vez más las personas que no siguen las recomendaciones morales de la Iglesia. La formación de familias pasa cada vez menos por el matrimonio católico. De los matrimonios entre personas de diferente sexo que se celebraron en 2007, un 45% se llevó a cabo «por lo civil». No sólo eso: cada vez son más las parejas que no pasan ni por la vicaría ni por el juzgado o el registro civil. Es probable que más de un 12% de las parejas existentes en España sea una pareja de hecho, aunque el porcentaje es más alto en las parejas más jóvenes. Prueba del aumento de estas formas de convivencia es que el nacimiento de los niños ocurre cada vez más fuera del matrimonio, no ya del católico, sino de cualquier tipo: en 2006, un 28% de los nacidos vivos nació de madre no casada. A su vez, el número de divorcios casi no ha dejado de aumentar desde que son legales (2008: 2).⁴

En resumen, a pesar de la persistente autoidentificación como católica de una mayoría de la población española, el proceso de secularización sigue avanzando de forma rotunda.⁵ Esto es lo que permite plantear a algunos autores la hipótesis de que España dejará de ser religiosamente católica para transformarse en culturalmente católica (Pérez-Agote/Santiago García 2008: 185).

4 La cifra ha crecido fuertemente a partir del cambio legislativo de 2005 que posibilita una tramitación más sencilla del divorcio. En 2007 se produjeron unos 200.000 matrimonios de personas de distinto sexo, pero más de 125.000 divorcios (cf. Rodríguez 2008).

5 Tanto los datos de la Encuesta Mundial de Valores (2004) como el informe de la Fundación Bertelsmann (2008) apuntan a una reducción de la religiosidad de los españoles aunque de forma desacelerada respecto de períodos precedentes. Cf. resumen de informes en *La Vanguardia* (12-VIII-2004) y *El País* (6-XI-2008).

El pluralismo cultural y religioso

Por otra parte, debemos considerar otro proceso social que, aunque no directamente implicado con la secularización en España, camina de la misma mano que ésta. Ambos procesos aparecen interrelacionados, de forma muy específica en la última década, es decir, a partir del gran incremento de la población inmigrante que puede situarse entre los cuatro y cinco millones de personas. Este fenómeno de carácter histórico en un país tradicionalmente expulsor de población (recuérdese los años sesenta), ha añadido al pluralismo cultural impulsado por la modernización democrática de los años ochenta, el pluralismo religioso de final de los años noventa.

En una primera constatación, estoy de acuerdo con Díaz-Salazar (2007: 133) cuando señala que el *pluralismo cultural* tiene un efecto secularizador fuerte que afecta profundamente a la institución religiosa católica. Y más concretamente, en el sentido indicado por Luckmann (1999), este hecho comporta, entre otras, las consecuencias siguientes: la privatización e invisibilización de la religión y el progresivo debilitamiento de la presencia e influencia de esta institución en la vida pública. En este caso, las actitudes religiosas se orientarían no tanto hacia la Iglesia como institución, sino a los ámbitos más privados y subjetivos de las personas creyentes. Es decir, estaríamos ante un proceso de «desinstitucionalización» y de «privatización» de la religión y, por lo tanto, de pérdida de poder efectivo de la Iglesia Católica en la sociedad española.

Una segunda constatación del *pluralismo religioso*, vinculado a la inmigración, tiene su precedente jurídico en la Constitución de 1978 y en la legislación emanada de ella en materia religiosa. Por ello se hace necesaria una referencia jurídica y sociológica a la trayectoria de este proceso configurador del Estado laico como garante del pluralismo religioso (efectivo), que, en esta precisa década, se está manifestando con toda su fuerza.⁶

6 Más adelante nos referiremos no sólo a la cuantificación del fenómeno migratorio sino también a su significación simbólico-religiosa en España en el contexto del proyecto de reforma de la Ley de Libertad Religiosa de 1980.

La cuestión específica de las minorías religiosas

Como es conocido, los efectos jurídicos y sociales de la nueva Constitución supusieron un paso decisivo en la separación efectiva de las competencias políticas del Estado y las competencias religiosas, muy especialmente de la Iglesia Católica. La configuración de un Estado laico, largamente perseguido en el siglo XIX, llegó a su culminación con el mandato constitucional de 1978.

En este nuevo marco hay que situar un hito muy significativo en la culminación del modelo constitucional de libertades: el de la promulgación de la Ley de Libertad Religiosa de 1980, norma que precisó el alcance de los derechos religiosos. En el año siguiente (1981) se constituyó la Comisión Asesora de Libertad Religiosa con el objetivo de vigilar y desarrollar las libertades religiosas. Participaron en ella representantes de todas las confesiones religiosas españolas, tanto de la Iglesia Católica como de aquéllas agrupadas en torno a los Acuerdos de 1992 (Cuadro 3).

Cuadro 3: Legislación relaciones iglesias/Estado

Año	Norma
1976	Acuerdo Básico con la Santa Sede (28 de julio)
1978	Constitución / art. 16 / art. 27
1979	Acuerdos: AA. Jurídicos / AA. Económicos / AA. Educativos y Culturales / AA. Asistencia Ejército y servicio militar de los clérigos (3 de enero)
1980	Ley Orgánica de Libertad Religiosa (Ley 7/1980 de 5 de julio)
1981	R.D. 142/1981 de 9 de enero sobre Registro de Entidades Religiosas
1981	Constitución de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa
1984	R.D. 589/1984 de 8 de febrero sobre Fundaciones Religiosas de la Iglesia Católica
1992	Acuerdos de Cooperación con FEREDE / FEDERACIÓN DE COMUNIDADES ISRAELITAS DE ESPAÑA / COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA (Leyes 24, 25 y 26/1992 de 10 de noviembre)
1996	Convenios de Enseñanza religiosa con FEREDE Y C. ISLÁMICA (Resoluciones de 23 de abril)
2005	Creación de la Fundación Pluralismo y Convivencia

Fueron precisamente estos Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, entidades representativas de las religiones consideradas de «notorio arraigo social», los que hicieron efectivas las relaciones de cooperación del Estado con los grupos religiosos minoritarios de nuestro país. Estas Iglesias o entidades religiosas representaban a una minoría significativa de la sociedad española, superior, en aquellos años, al millón de personas distribuidas por todo el territorio nacional. Junto a ellas existían otras muchas que, o bien no estaban integradas por voluntad propia en estas Federaciones o no serán consideradas como de «notorio arraigo social» (Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4: Entidades religiosas no católicas en España
(Entidades y Lugares de Culto 1998)

Confesiones/entidades (tipos)	Entidades (número)		Lugares de culto	
	N (A)	%	N (B)	%
Confesiones				
1. Iglesias y Entidades Evangélicas	744	83	1.638	61,4
<i>Carismáticos</i>	89	9,8	113	4,2
<i>Asambleas de Hermanos</i>	120	13,3	143	5,3
<i>Bautistas</i>	213	23,6	247	9,2
<i>Pentecostales</i>	64	7,1	259	9,7
<i>Presbiterianos</i>	36	4	58	2,1
<i>Iglesia Evangélica Filadelfia</i>	1	0,1	613	22,9
<i>Iglesia de Cristo</i>	9	1	19	0,7
<i>Ejército de Salvación</i>	1	0,1	9	0,3
<i>Anglicanos</i>	17	1,9	26	0,9
<i>Iglesias y entidades interdenominacionales</i>	60	6,6	13	0,4
<i>Iglesias de atención pastoral a extranjeros</i>	25	2,8	9	0,3
<i>Otras Iglesias evangélicas</i>	106	11,7	53	1,9
<i>Adventistas</i>	3	0,3	76	2,8
2. Otras confesiones cristianas	10	1,1	29	1
3. Ortodoxos	5	0,5	5	0,2
4. Islam	99	11	45	1,7
5. Judaísmo	15	1,6	15	0,5
6. Budismo	13	1,4	13	0,4
7. Hinduismo	3	0,3		

8. Otras Iglesias y Confesiones con referencias cristianas	2	0,2	903	33,7
<i>Iglesia de los Últimos Días</i>	<i>1</i>	<i>0,1</i>	<i>30</i>	<i>1,1</i>
<i>Testigos de Jehová</i>	<i>1</i>	<i>0,1</i>	<i>873</i>	<i>32,6</i>
9. Otras confesiones y entidades	8	0,8	24	1
Total entidades	899		2.672	100

FUENTE: Ministerio de Justicia. Elaboración propia.

Los Acuerdos, en sus contenidos jurídico-normativos, pusieron de manifiesto el carácter laico del Estado declarado en el artículo 16.3 de la Constitución, es decir, su intencionalidad de conseguir que la libertad religiosa de todos los ciudadanos fuera «real y efectiva» y en condiciones de igualdad. A pesar de que no alcanzaron la totalidad de las ventajas contenidas en los otros Acuerdos de 1979 con la Iglesia Católica, tuvieron un doble efecto positivo.

Cuadro 5: Federaciones con acuerdos de cooperación con el Estado según su orientación religiosa (1998)

Federaciones con acuerdo de cooperación con el Estado	Iglesias o comunidades federadas	% de iglesias o comunidades federadas sobre su religión
Federación de Entidades Religiosas Evangélicas (FEREDE)	488	64,5
Federación de Comunidades Israelitas	11	73,3
Comisión Islámica	71	71,7

FUENTE: Ministerio de Justicia.

En primer lugar, la equiparación jurídica de las minorías de «notorio arraigo» (protestantes, judíos y musulmanes), con la mayoría católica. En segundo lugar, y compatible con lo anterior, el respeto a las peculiaridades de cada uno de esos grupos así como las especiales exigencias de esas diferentes creencias hasta donde lo permitían los principios de igualdad de todos los ciudadanos y de aconfesionalidad del Estado. Con los Acuerdos se dio un salto histórico en la superación de

la intolerancia de los ́ltimos cinco siglos y las minorías religiosas, que habían tenido previamente largos períodos de pacífica y fecunda convivencia en España, recuperaron la igualdad jurídica. Las consecuencias de estos avances legislativos tuvieron su correspondiente efecto en términos de crecimiento asociativo y en la expansión de lugares de culto de todas las minorías religiosas que había seguido el proceso paralelo y ascendente con el desarrollo de la democracia (Cuadros 6 y 7).

Cuadro 6: Expansión de las entidades religiosas no católicas (1998)

Confesiones	<79	80-97	Total	Fieles*	%
1. Iglesias y entidades evangélicas	222	522	744	500.000	43
2. Otras confesiones cristianas	1	9	10		
3. Ortodoxa	3	2	5	5.000	0,5
4. Islam	5	94	99	400.000	34
5. Judaísmo	11	4	15	30.000	2,5
6. Budismo	0	13	13	60.000	5
7. Hinduismo	1	2	3	10.000	1
8. Otras Iglesias ref. cristianas	2	—	2	120.000	10
9. Otras confesiones y entidades	4	4	8	50.000	4
TOTAL	249	650	899	1.175.000	100

FUENTE: Ministerio de Justicia. Elaboración propia. (*) Datos estimados

Cuadro 7: Evolución de las entidades y lugares de culto no católicos

Año inscripción	Número Entidades	Porcentaje (%)*	Lugares de culto	Porcentaje (%)*
Antes de 1970	108	12	120	5
1970-1974	97	11	271	10
1975-1979	44	5	322	12
1980-1984	121	13	298	11
1985-1989	143	16	518	19
1990-1994	244	27	740	28
1995-1997	142	16	403	15
Totales	899	100	2.672	100

FUENTE: Ministerio de Justicia. Elaboración propia. (*) % redondeados.

Fruto de la aplicación y extensión de los citados Acuerdos fueron los Decretos de enseñanza de la religión protestante y de la religión islámica de 1995.

Finalmente, destacamos un último hito: la creación de la Fundación Pluralismo y Convivencia en 2004 como un cauce decisivo para el impulso social de las entidades religiosas minoritarias en España. A través de la Fundación, financiada con recursos públicos del Ministerio de Justicia, se desarrolló todo tipo de acciones encaminadas a establecer una imagen y presencia pública «normalizada» de aquellas entidades y en colaboración con ellas.

La puesta en marcha de la Fundación ha reactivado el número de inscripciones de entidades religiosas, no de creaciones, que ha aumentado exponencialmente respecto de años precedentes. Cabe señalar además que, respecto a los musulmanes, el número de comunidades reales se sitúa, aproximadamente, en torno a las 750, por lo que hay unas 200 no inscritas. En otras palabras, la Fundación ha ofrecido, entre otros, el incentivo para que estas comunidades vayan «pasando por el registro» regularizando así su situación jurídica (Cuadro 8).

Cuadro 8: Entidades religiosas con mayor crecimiento (2002/2008)

Años	Islámicas	Protestantes
2002	193	890
2005	262	1.130
2008	559	1.389

FUENTE: Fundación Pluralismo y Convivencia.

La progresión de la secularización y el ensanchamiento de la tolerancia por el efecto de la nueva legislación de derechos civiles, han acentuado el peso de las minorías religiosas en España. Aunque se va disponiendo de información cada vez más precisa sobre las entidades religiosas,⁷ sin embargo, no existe todavía un estudio sistemático sobre el mapa general de las organizaciones religiosas no católicas, su cuan-

7 Cf. bibliografía, especialmente las publicaciones impulsadas por la Fundación Pluralismo y Convivencia (Estruch *et al.* 2006; Buades/Vidal 2007; López García 2007; Díez de Velasco 2008).

tificación y su presencia en la sociedad civil española. Para determinar algunos aspectos básicos de ellas hemos recurrido a publicaciones anteriores, sondeos de opinión y estimaciones a partir de fuentes de datos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y del Ministerio de Educación y Asuntos Sociales.

Nueva cuantificación

La primera aproximación nos sitúa a finales de la década de los noventa, en la fase que podemos denominar de madurez de las minorías religiosas, con un contingente aproximado de un millón doscientos mil creyentes de «otras religiones».⁸ Esta situación ha cambiado drásticamente en la presente década con la creciente inmigración a nuestro país. Se mantienen las grandes tendencias existentes con anterioridad pero, en este caso, reforzadas. Se reproduce la estructura de los grandes núcleos urbanos (áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona), Andalucía (donde se incluyen Ceuta y Melilla y la costa de Levante). Irrumpe con gran intensidad la inmigración marroquí (648.735 personas), la rumana/búlgara (730.947) y la diversa latinoamericana (1.215.351) y la también diversa europea (550.034).⁹

La cuantificación resultante registra un crecimiento del 177%, con un incremento superior a los dos millones de fieles en diez años. La mayor parte corresponde a las comunidades ortodoxas relacionadas con la inmigración rumana; en segundo lugar, están las comunidades islámicas, vinculadas a la inmigración marroquí y finalmente, las entidades protestantes que han incorporado fieles procedentes de América Latina. El resto de entidades registra incrementos muy inferiores de fieles aunque sí significativos respecto de su desarrollo organizacional:

-
- 8 Esta cifra, aproximada, se deduce del número de entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y, sobre todo, del número de lugares de culto puesto en contraste con los datos obtenidos en los estudios de opinión (CIS y otros) a partir de las respuestas sobre la creencia en otras religiones (sistemáticamente se registra una oscilación entre el 1,5% y el 2% de los encuestados que se declaran como «creyentes de otras religiones» diferentes a la católica).
- 9 Según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración al 31 de diciembre de 2007, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en España era de 3.979.014 distribuidos (en sus mayores contingentes) de la siguiente forma por su origen: Europa Comunitaria: 1.546.309, 39%; África: 841.211, 21%, Latinoamérica: 1.215.351, 30%; y Asia: 238.770, 6%.

las comunidades budistas se han duplicado así como «otras confesiones y entidades» que se han triplicado (Cuadro 9).

Cuadro 9: Entidades religiosas no católicas (2008)

Confesiones	1997	2008	Δ	Fieles*	%
1. Iglesias y entidades evangélicas	744	1.389	645	1.100.000	33.8
2. Otras confesiones cristianas	10	10	—		
3. Ortodoxa	5	5	—	600.000	18.4
4. Islam	99	559	460	1.200.000	36.8
5. Judaísmo	15	18	3	35.000	1
6. Budismo	13	31	18	80.000	2.4
7. Hinduismo	3	4	1	30.000	1
8. Otras Entidades con ref. cristiana	2	3	1	130.000	4
9. Otras confesiones y entidades	8	26	18	80.000	2.4
Total	899	2.045	1.146	3.255.000	100

FUENTE: Ministerio de Justicia. Elaboración propia. (*) Datos estimados.

La incidencia de estos cambios, más allá de su efecto cuantitativo en el conjunto de la sociedad española y, sobre todo, en la relevancia del pluralismo religioso, más visible ahora y más extendido, afecta también a parcelas muy sensibles de la cultura y de los servicios públicos. Me refiero, más en concreto, al sistema educativo y a su adaptación a las nuevas demandas de enseñanza de la religión no católica en los centros escolares. Hay que tener en cuenta el elevado número de alumnos, potenciales demandantes de la enseñanza del protestantismo o del Islam.¹⁰ A ello se suma otro tipo de demandas como la construcción de mezquitas e iglesias o la habilitación de cementerios. En muchos municipios que acogen a un número significativo de comunidades islámicas, las más problemáticas por su contraste con la tradición cristiana española, comienzan a manifestarse problemas de adap-

10 En el curso 2005-2006 el número de alumnos extranjeros alcanzaba la cifra de 529.461 (434.758 en centros públicos).

tación a las normativas locales y a la aceptación de los vecindarios en los que se planifican aquellos servicios.

Ampliación del concepto de «notorio arraigo»

El concepto de «notorio arraigo social» ha servido, hasta fechas muy recientes, como un factor discriminante para establecer un tipo de relación preferente entre el Estado y las confesiones religiosas acogidas a ese calificativo. En él se fundamentan los Acuerdos de Cooperación de 1992 citados anteriormente. La interpretación dada al «notorio arraigo» tenía que ver con las tradiciones religiosas que históricamente han existido en España y que han dejado una huella en su acervo cultural, como el Judaísmo, el Islam y el Protestantismo. La pretensión última del concepto y de los Acuerdos de 1992, además de aquel sentido histórico, era la de marcar un nuevo camino en la libertad religiosa en España. Así pues, los Acuerdos se centraron en esas tradiciones y en las organizaciones que en los años noventa representaban a la mayoría de las entidades religiosas. Algunas de ellas, debido a su interpretación del papel que debe jugar el Estado en sus relaciones con la religión, rechazaron y rechazan integrarse en las Federaciones (éste es el caso de muchos grupos evangélicos no integrados en la FEREDE). Otras, las islámicas sobre todo, debido a su fragilidad organizativa, optaron por una agrupación forzada por las circunstancias (Comisión Islámica de España). El tiempo ha puesto de manifiesto la eficacia de estas relaciones, aunque, como ya se ha citado anteriormente, no tienen la profundidad de los Acuerdos con la Iglesia Católica.

A partir de 2003 se produjo un cambio significativo en la interpretación del concepto al ampliarse a nuevas organizaciones su aplicación: por ejemplo, la Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días (Mormones) había solicitado en 1996 acogerse a unos acuerdos similares a los de las otras confesiones. Finalmente, en 2003, el Ministerio de Justicia accedió a estas pretensiones y se firmaron tales acuerdos. Esa aprobación se repitió en 2006 para los Testigos de Jehová y en 2007 para la Federación de Comunidades Budistas de España (FCBE). Los criterios que dieron pie a un nuevo contenido del «notorio arraigo» eran: la existencia de un número importante de fieles, el tiempo de establecimiento en España de las organizaciones religiosas, su difusión y su representatividad social. Salvo el tiempo de establecimiento, el resto de criterios tiene una carga de subjetividad difícil de determinar. En la práctica, esta apertura flexi-

biliza de tal forma el concepto que elimina su carácter discriminante y, por lo tanto, eleva el rango de las relaciones que el Estado pueda establecer con grupos religiosos escasamente representativos en la sociedad española. Como lo ha manifestado Llamazares Fernández (2007), con estas aprobaciones no se puede negar el mismo reconocimiento a cualquier otra confesión religiosa que lo pida y, por lo tanto, el propio concepto queda inutilizado.

Esta última cuestión aporta una orientación nueva, un cambio en profundidad en la percepción y tratamiento de las confesiones religiosas por parte del Estado. Supone una apertura amplia a los dos flancos religiosos que afectan a las sociedades occidentales:

1. El reconocimiento, además de las iglesias tradicionales (en el caso de España, la católica), de otras religiones «importadas» por los inmigrantes. Al igual que en otros países europeos (Alemania, Francia o Reino Unido), en España, la inmigración reciente es portadora de otros sistemas de creencias y religiones que tienen un mayor impacto dependiendo del peso demográfico de los nuevos inmigrantes y de la capacidad de adaptación de su religión a la cultura y sociedad españolas. Se asiste, pues, al desarrollo efectivo del pluralismo religioso, a su aceptación no sólo institucional sino también social. Parece que, en el caso de la tradición cristiana, no se plantean mayores problemas, pero las reticencias hacia el Islam son frecuentes en áreas donde las comunidades musulmanas tienen una significativa presencia (Cataluña y CA de Madrid). En este sentido, la calificación de «notorio arraigo», en su planteamiento original, reforzaría la presencia de las iglesias protestantes y de las comunidades islámicas. Son las que más han crecido cuantitativamente en la reciente década y las que mayor «presión» pueden ejercer en las áreas en las que asientan sus fieles.

2. La consideración de los nuevos movimientos religiosos (NMRs) como confesiones y entidades religiosas equiparables a las iglesias u organizaciones religiosas tradicionales. Tal consideración o aceptación *de facto*, al ampliar el contenido del «notorio arraigo», da mayor relevancia a entidades o confesiones «menores» como los Testigos de Jehová, la Iglesia de Jesucristo de los Últimos Días (Mormones) o la Cienciología.

Lo que se debate, pues, es una cuestión de fondo: la capacidad del Estado laico para asimilar el factor religioso que va adquiriendo unas dimensiones insospechadas en las sociedades de la posmodernidad. Las

religiones est́an comport́andose como donadoras de sentido de millones de inmigrantes que luchan, en los países de acogida, por una nueva vida sin perder su identidad cultural y sin caer en el desarraigo social. La sociedad, la espańola en concreto, va haciéndose cada vez ḿs plural, ḿs diversa y es el Estado quien debe, mediante las leyes, mostrar su laicidad como un mecanismo integrador de todos sus ciudadanos.

Se ha abierto aś un campo complejo en torno al sentido de la laicidad, del laicismo y sus distintas acepciones (positivo, excluyente, radical, etc.) que, en los ́ltimos tiempos, ha llamado la atenci3n no s3lo en el ́mbito de la poĺtica sino tambi3n entre los expertos espańoles en materia religiosa.¹¹ Políticamente, son las relaciones Iglesia Cat3lica/Estado las que han acaparado y acaparan la mayor atenci3n y las que crean las mayores tensiones, pero, por «la puerta de atŕs» de las minorías religiosas, est́an entrando nuevos aires que van a contribuir a ensanchar la reflexi3n. Y 3sta no es otra que la de laicidad del Estado y, previsiblemente, la anunciada ampliaci3n de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, adaptándola a una sociedad en la que el pluralismo religioso se hace cada vez ḿs patente.

Esta realidad emergente, ḿs que por su peso cuantitativo, que es ḿs bien escaso, es significativa por lo que contribuye como factor de equilibrio en la construcci3n del estado laico. Aś, el caŕcter monopolístico de la Iglesia Cat3lica se ve mermado no s3lo por la atenci3n que la legislaci3n debe prestar a las otras expresiones institucionalizadas de las «nuevas» creencias religiosas (islámicas, protestantes u ortodoxas) sino tambi3n por la creaci3n de una nueva percepci3n que la sociedad espańola est́a haciéndose del hecho religioso. Este «efecto colateral» de la reciente inmigraci3n en Espańa me parece ḿs relevante que el indicado por Pérez-Díaz (2009) y Rodríguez (2008) cuando recurren a la idea del «mercado de creencias» para expresar las dificultades de la Iglesia Cat3lica en Espańa en una situaci3n ḿs abierta de las ofertas religiosas. Tambi3n se ha referido a este enfoque, con una expresi3n ḿs contundente, Ramoneda (2008) al afirmar que «la competencia en el mercado de las almas se ha hecho extremada-

11 Cf., entre otros, Díaz-Salazar 2007, García-Santesmases 2007, Ollero Tassara 2005 y 2007, Lacasta-Zabalza 2007. Se han publicado tambi3n n3meros monográficos de revistas especializadas (*Iglesia Viva*, *Frontera*) y m3ltiples art́culos en los medios de comunicaci3n escritos (prensa diaria y revistas de informaci3n).

mente dura» dado que la Iglesia Católica se ve «desafiada en su propia casa por religiones protestantes y por diferentes familias del Islam». No creo que las nuevas ofertas del mercado religioso inquieten a la Iglesia Católica. No es el «nuevo pluralismo religioso» lo que cuestiona su poder político-social o su autoridad moral. Más bien me inclino a pensar que son el ya citado pluralismo cultural y otros factores externos (la adaptación al sistema democrático) e internos (la ruptura jerarquía/sociedad civil eclesial), que explicaré a continuación, los que socavan ese poder y autoridad.

Vivir en democracia: el avance de los derechos civiles

El gran reto y crisis de la institución eclesial española radica en su capacidad para integrarse en un sistema democrático, moderno y abierto que nunca, en su historia política, la sociedad española había construido. La cuestión tiene, para la Iglesia —su jerarquía y su sociedad laica— una carga de gran calado cultural. Salvo el período de la República, en todo caso turbulento y violento para la comunidad católica, ésta no ha conocido un tiempo tan largo de convivencia democrática como el registrado en los últimos treinta años.

En expresión de Díaz-Salazar,

por primera vez en su historia, el catolicismo español tiene que realizar el experimento de vivir en democracia y ello requiere una ingeniería social especial, pues la democracia tiene unos impactos ineludibles para su configuración interna y para su acción en la sociedad [...]. [Por otra parte,] los impactos erosivos que la democracia y la legislación de los gobiernos causan en la institución religiosa católica le han provocado, por un lado, el miedo a perder relevancia social e influencia en la vida pública y, por otro lado, el pánico a la privatización e invisibilización de la religión (2008: 139).

Estamos, pues, ante un nuevo contexto, un nuevo marco de relaciones sociales e institucionales con múltiples ámbitos de conexión (o conflicto). Y aquí es importante recordar que, más allá de su ordenamiento jerárquico, la Iglesia es una organización compleja, con una articulación interna sometida a diferentes niveles de autonomía e ideológicamente plural. Por ello, las relaciones de esta organización compleja con la sociedad española, admiten, al menos, tres perspectivas o frentes de conflicto: a) el institucional (jerarquía eclesiástica/representación política del Estado); b) el ético o ideológico (cosmovisiones civiles/cosmovisiones religiosas); y c) el cívico (vinculación entre la particular sociedad

civil eclesial y la sociedad civil general). Cada una de estas perspectivas admite derivaciones analíticas que harían más complicada la explicación que ahora pretendemos.¹² Por ello, dada la limitación de este análisis, señalaré a continuación los aspectos o dificultades «críticas» que debe afrontar la institución católica en el marco democrático de nuestros días.

Referente exclusivo de la ética

La Iglesia en general y la jerarquía eclesiástica en particular han dejado de ser el referente único y exclusivo de la ética en la sociedad española. Como en todas las sociedades plurales, las ofertas éticas son tantas como los grupos particulares que las componen. Sólo cabe el consenso de la *ética mínima* y los principios y normas emanadas de la voluntad de la ciudadanía mediante las instituciones democráticas. No se limitan las éticas de máximos para aquellos grupos que las asuman libremente, pero es el respeto de la ética de mínimos el que hace posible la convivencia pacífica de todas las personas.

Esta «cesión» o pérdida de la exclusividad de la ética se presenta para la jerarquía católica como un agravio o una falta de respeto a los orígenes sagrados de su autoridad. Orígenes enraizados en la idea de que la Iglesia es la depositaria de las «leyes naturales» de las que la jerarquía se considera su máximo intérprete y mediadora. Pero en palabras de Díaz-Salazar,

en los últimos decenios la Iglesia Católica oscila entre su pretensión de ser el referente ético-religioso del país, desde el cual tienen que regularse las leyes del Estado que tienen que ver con la enseñanza, el matrimonio, el aborto o los problemas relacionados con la bioética, y el refugio en una microsociedad católica con ciertos componentes de ghetto sociocultural (2008: 136).

No ha existido campo alguno, en el ámbito de los derechos civiles, en el que la jerarquía católica no sólo haya expresado su opinión sino que no lo haya hecho de manera crítica con los planteamientos del gobierno. Incluso, en reiteradas ocasiones ha dirigido o alentado manifestaciones públicas en contra de políticas concretas o de leyes como es el caso de la enseñanza de «Educación para la Ciudadanía». En opinión del mismo autor,

12 Pensemos, por ejemplo, desde la perspectiva institucional en la diversidad de situaciones (pacíficas o conflictivas) que plantea el modelo autonómico español según la orientación política de los gobiernos autónomos y los obispos, más allá de la estrategia marcada por la Conferencia Episcopal Española.

esto se ha agudizado desde la llegada del PSOE al gobierno en marzo de 2005, fecha a partir de la cual la jerarquía católica está «asumiendo el rol de la defensa de la moral nacional, desde su convicción de ser los cooperadores de la Verdad objetiva» en el sentido atribuido por Ratzinger (2000). Desde esta identidad institucional han criticado determinadas leyes del gobierno y han movilizado a sectores de las bases católicas contra ellas (*ibid.*: 137).

El debate ético es consustancial a las sociedades democráticas. El cambio de valores, su adecuación a las pautas sociales, es una preocupación que va más allá de los círculos religiosos y, en concreto, de la jerarquía española. Pertenece a toda la sociedad que también se enfrenta al desarrollo de unos principios éticos crecientemente plurales. La dificultad estriba en los dogmatismos de las posiciones enfrentadas y, en el caso de la Iglesia, en el miedo de la jerarquía a la pérdida de poder social. Pero, como ya se ha repetido, existen, además de la jerarquía, otras voces cualificadas entre los pensadores católicos que, con todo rigor, hablan de estas cuestiones sin esos miedos y dogmatismo.¹³

La filosofía de fondo

La cuestión latente que origina esta confrontación va más allá de aquella «cesión» que tiene un calado histórico, y que hunde sus raíces profundas en la cultura y mentalidad de los españoles (y de la jerarquía). Está también la filosofía de fondo que orienta las directrices de los dirigentes eclesiásticos, su cosmovisión confrontada a la cosmovisión laica. Es particularmente clarificador el reciente debate entre Antonio García-Santesmases y monseñor Sebastián en la Fundación Pablo VI, sobre esta cuestión.¹⁴ Éste se planteó en un contexto de reflexión sobre la política de los gobiernos socialistas del presidente Rodríguez Zapatero, sus tensiones con la CEE en torno a la ley del matrimonio homosexual, la aceleración de los trámites para obtener el divorcio, los proyectos acerca de la nueva ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo y en la posibilidad de una ley futura acerca del derecho a una muerte digna o la reforma de la Ley de Libertad Religiosa. En opinión de García-Santesmases,

13 Es de reseñar el último número de la revista *Iglesia Viva* sobre «Pluralismo ético y estado de derecho» (núm. 237). Cf. también Velasco 2006.

14 Debate celebrado en el «Foro Cristianismo y Sociedad» en la Fundación Pablo VI en Madrid, 2009.

son leyes que provocan un gran conflicto entre los que entendemos que estamos en una profundización de los derechos cívicos y los que consideran que se está produciendo un ataque a la institución familiar y una ofensiva en contra del derecho a la vida (2009: 1).

La cuestión central radica en que

la contestación episcopal a esta legislación se funda en una teoría filosófica acerca del papel de las instituciones parlamentarias, en las que se fijan los límites de la democracia, y se establece la necesidad de fundar la legislación positiva en una moral superior, trascendente, que le dé sentido. Se argumenta que muchas de estas medidas van en contra de la naturaleza humana y no pueden ser aceptadas por todo el que reconoce una moral objetiva. No responder a esta agresión es sucumbir a criterios coyunturales de mayoría, a posiciones relativistas, que no hacen sino abonar el nihilismo y el vacío moral de una sociedad enferma (*ibid.*: 2).

Monseñor Sebastián lo expresa con sus palabras, críticas a las políticas del gobierno (algo natural en toda democracia), pero dejando clara la existencia de un «orden anterior y superior» que hace súbdito al Estado democrático. El bien común, su intérprete último, quedaría así huérfano o en manos de una mediación divina (¿la jerarquía eclesiástica?). Según él, esta manera de actuar responde a una ideología atea según la cual el hombre podría disponer de su propia existencia de manera absoluta sin ninguna limitación, ni referencia alguna a un orden moral objetivo anterior y superior al poder político. De esta manera, el Estado se hace beligerante en materia religiosa, portador y servidor de una manera determinada de entender la vida, agresor del bien común tal como lo entiende y lo desea una buena parte de la población. La pretendida laicidad se convierte en confesionalidad antirreligiosa, y la democracia degenera en tiranía espiritual y cultural. Y añade: «lo que queremos y pedimos, creemos que con razón, es que el Parlamento y todas las instituciones democráticas en el ejercicio del poder se sometan a las exigencias verdaderas y concretas del bien común de la sociedad entera» (Sebastián 2009: 6).

La causa profunda de lo que ocurre en España está en un radical cambio cultural que los obispos van a definir como laicista, lo que para ellos significa ateo y, consecuentemente, peligroso, tanto para la vida de las personas como para la convivencia social y política. El materialismo y el nihilismo serán asimismo las consecuencias naturales de este laicismo (CEE 2006, núms. 8, 10, 11). El laicismo introduce «costumbres e ideas contrarias a la ley natural, fundada en la recta razón y

en el patrimonio espiritual y moral históricamente acumulado» (CEE 2006, núms. 17, 18).

El pesimismo de la modernidad

Toda esa filosofía va acompañada de una actitud siempre negativa sobre la modernidad y la cultura contemporáneas que permanece entre amplios sectores eclesiales desde los manifiestos antimodernistas vaticanos del siglo XIX. Una actitud que tuvo su punto de inflexión en el Concilio Vaticano II, que renace constantemente y que ha sido objeto de múltiples análisis. Sus efectos políticos están estrechamente unidos a los puntos comentados anteriormente, de manera muy especial a la cuestión de la laicidad del Estado. Pero quiero hacer hincapié en la idea del pesimismo y en lo que supone de rechazo respecto de la ampliación de los derechos cívicos y de los avances científicos en general. En este sentido, recojo la expresión de Hellemans que utiliza Demetrio Velasco para referirse a la estrategia del papado en su giro conciliar:

«Ultramontanismo eclesial de masas». Una estrategia que explica el giro involucionista de la Iglesia católica respecto del Vaticano II. Una gran parte de la jerarquía española ha secundado dicha estrategia, siendo, a veces, «más papista que el papa» (2007: 1).

Velasco, tras el análisis de una muestra de documentos de la CEE, extrae algunas conclusiones sobre este pesimismo acerca de la modernidad y de la sociedad española en particular:

Estamos ante una «estrategia nihilista», que lejos de reconducir la difícil encrucijada eclesiológica, conforme expresan los obispos, hacia una mayor seguridad de los creyentes en la vivencia razonable de su pertenencia eclesial, acabe alejando aún más de dicha pertenencia a quienes no están dispuestos a renunciar al ejercicio adulto de la libertad de los creyentes (*ibid.*: 4).

Situación que lejos de atraer a nuevos fieles, contribuiría, con ese ultramontanismo, no sólo a un mayor alejamiento de los existentes, sino también a un alejamiento todavía mayor de los ciudadanos no creyentes pero respetuosos con las instituciones religiosas. Por ello, la recomendación final para la Iglesia, en un marco de positividad sobre la vida democrática española,

pasa por hacerse más laica y democrática, más preocupada por facilitar un suelo ético de mínimos que ayude a caminar a ciudadanos tan diferentes

como la sociedad plural en la que convivimos, que por pretender imponer una moral confesional de máximos, que, además de no garantizar los mínimos, como evidencia la experiencia, acaba dejando a la intemperie a quienes necesitan un lugar de acogida y de reconocimiento (*ibid.*).

En esa misma dirección apunta, en una reciente entrevista, Rafael Aguirre, ex decano de la Facultad de Teología de la Universidad de Deusto y uno de los más significados biblistas españoles:

En mi opinión, la Iglesia tiene que asumir la democracia y la laicidad como algo positivo. Tiene que proponer su visión de la vida y los valores evangélicos con convicción y sin ocultarlos, pero lo que no puede hacer es intentar imponer sus creencias al conjunto de la sociedad. Tiene que adoptar una actitud propositiva y no estar siempre a la contra y con gesto malhumorado (entrevista en *El País-País Vasco*, 10-IV-2009).

El cisma soterrado

Desde una perspectiva interna, la situación que padece la Iglesia, según Pietro Prini (2003), es la de un auténtico «cisma soterrado». Este filósofo católico utiliza esta expresión para explicar el gran distanciamiento que se ha fraguado en la sociedad moderna entre las directrices pastorales de la jerarquía eclesiástica y la praxis cotidiana de sus fieles y, consecuentemente, la ruptura ética entre la Iglesia y la sociedad. No se refiere a un cisma institucional que acabe seccionando la sociedad eclesial sino de un «soterramiento» o «distanciamiento» de muchos creyentes por su rechazo o no acatamiento de las orientaciones de la jerarquía eclesiástica. Orientaciones que consideran «fuera de tiempo» o contrarias a la ciencia. Me refiero concretamente a aquellas «posiciones doctrinales o prácticas pastorales incapaces de incorporar significados y valores allí donde la cultura menos impugnable de hoy no parece en contradicción con un conocimiento más auténtico de los principios cristianos» (Zubero 2006).

Entre las múltiples expresiones que reflejan este diagnóstico podemos señalar el reciente manifiesto firmado por trescientos creyentes (teólogos, profesores universitarios, profesionales, políticos y militantes de movimientos sociales),¹⁵ así como el documento «A propósito del aborto». El primer documento apunta como una de las causas que están provocando la crisis eclesial la «infidelidad al Vaticano II y el miedo

15 Cf. manifiesto «Ante la crisis eclesial» <www.Atrio.org>.

ante las reformas que exigía». El refuerzo del poder de la curia vaticana y el abandono de los procesos de apertura (democratización) que impulsaban los textos conciliares han terminado por socavar el ánimo de muchos cristianos y la propia imagen de la Iglesia en la sociedad: «la pérdida de credibilidad de la institución católica, que los medios de comunicación han convertido ya en oficial, está alcanzando cotas preocupantes. Este descrédito es causa de dolor y sufrimiento». No parece coherente que una institución como la Iglesia, históricamente insertada en la sociedad, no cambie sus estructuras de representación cuando lo hace, democráticamente, dicha sociedad. Sobre todo, cuando sus fieles laicos participan en las mediaciones civiles como ciudadanos adultos. Una vez más surge aquella dificultad apuntada anteriormente sobre lo que se ha calificado como un «reto democrático». Así lo sugiere el citado manifiesto sobre la elección de los prelados:

es el injusto poder de la curia romana sobre el colegio episcopal, que deriva en una serie de nombramientos de obispos al margen de las iglesias locales, y que busca no los pastores que cada iglesia necesita, sino peones fieles que defiendan los intereses del poder central y no los del pueblo de Dios (manifiesto «Ante la crisis eclesial»).

Ésta no es una situación nueva, tiene un largo recorrido que va haciendo patente un malestar eclesial con las dificultades de llevar a la práctica las directrices del Concilio Vaticano II. Aunque podemos pensar que el propio Concilio salió al paso de una brecha que en los años sesenta amenazaba con escindir a la Iglesia. En ese contexto, son significativas las palabras de López Aranguren cuando afirmaba que «los disconformes de antaño hacían discurrir su vida en situaciones claras: *dentro* en su niñez, *fuera* durante la edad adulta, tras la crisis pasajera de la adolescencia; *dentro* de nuevo a la hora de la muerte». Su catolicismo, «cubierto por el anticlericalismo y la hostilidad con respecto a la Jerarquía era, cuando más, vergonzante. Vivían *separados* de la Iglesia. En cambio, ahora, *la disidencia es integrada en la estructura abierta de un catolicismo en crisis*» (López Aranguren 1980; cita y cursivas de Zubero 2006).

La sociedad civil eclesial

Como ya he comentado en otro lugar (Urrutia 2003), entre algunos teóricos de la secularización se ha mantenido la hipótesis del reduccionismo progresivo de la religión a la esfera de la privacidad, como una

pérdida de su protagonismo histórico que acabaría por marginarla socialmente. Según esta interpretación, la religión quedaría reducida a la sacristía de tal forma que su presencia en la sociedad sería invisible (Luckmann 1999).

Sin embargo, las revisiones de esta teoría han puesto de manifiesto la complejidad de la religión en las sociedades modernas y, especialmente, la relevancia de las experiencias religiosas a la hora de construir las sociedades civiles (Casanova 2000, Pérez Díaz 1993). La aparición en la «arena política» de nuevos grupos religiosos o la invocación de su apoyo desde ámbitos políticos para determinadas posturas partidarias, cuestionan esta visión que por otra parte había identificado el desplazamiento de la religión de la esfera pública a la privada con la irrelevancia social de la misma, ignorando que el mundo de lo privado es decisivo para los comportamientos sociales en la vida pública (Mardones 1990; Díaz-Salazar 1990).

Lo interesante de esta cuestión estriba en determinar si existe un nuevo proceso de desprivatización de la religión en España; cómo se construyen los caminos por los que las religiones, las viejas y las nuevas, llegan a confluír en la sociedad civil; cómo, finalmente, se proyecta públicamente la experiencia religiosa; y qué tipo de orientación social adopta: si es una orientación neoconservadora o una orientación progresista. En nuestro contexto el afrontamiento de este proyecto supondría, una vez superada toda tentación anticlerical que históricamente ha caracterizado a buena parte de los pensadores laicos, adentrarse en el análisis objetivo de la Iglesia Católica como una organización compleja, de sus planteamientos teológicos subyacentes así como la forma que adoptan sus «presencias» públicas (colectivas e individuales) en la sociedad civil española. Desde esta perspectiva me parece atractivo el concepto de *sociedad civil eclesial* como una herramienta útil para explicar la diversidad de corrientes, organizaciones y asociaciones que configuran la Iglesia Católica española. Analistas como Pérez-Díaz o Díaz-Salazar han desarrollado aspectos interesantes sobre esta perspectiva, pero no disponemos de trabajos en profundidad que nos den una idea cabal de la situación actual de ese amplio conjunto de entidades y redes que articulan no sólo a la Iglesia Católica sino también a la sociedad civil española.

No obstante, a pesar de esta limitación, es posible trazar a modo de hipótesis, tres tendencias significativas que en la última década se

están consolidando en la sociedad civil eclesial y en el tejido asociativo español. Cada una tiene un peso desigual y, especialmente entre las dos primeras, mayoritarias en el conjunto eclesial, existe una línea muy tenue de separación. Estas tendencias son las siguientes:

1. *La tradicionalista*. Representa el intento de «recuperar el camino perdido» de la presencia pública eclesial (católica) en todos sus frentes (educativo, asistencial, etc.), pero sobre todo en el de la «exclusividad del mensaje ético». Verían bien (y lo intentan) una «vuelta atrás» en los Acuerdos de la Iglesia Católica con el Estado. La acusación a los gobiernos del PSOE como agentes directos de la «descristianización de la sociedad española» fomentando el «hedonismo» y «la permisividad liberal» estaría en el fondo de este planteamiento en el que se posicionarían una parte importante de la jerarquía eclesiástica y católicos de tradición integrista y «conservadora». Pueden identificarse en esta corriente a grupos tales como los Legionarios de Cristo o medios de comunicación como Radio María.

2. *La neoconservadora*. En esta posición se ubican aquellos católicos que, si bien aceptan el pluralismo ético, no pretendiendo, por tanto, una imposición dogmática de sus principios religiosos, mantienen una actitud de superioridad ética de sus posiciones, herencia de la hegemonía católica precedente. Contemplan con simpatía las colaboraciones estrechas entre las instituciones públicas y las religiosas siempre que sean respetados sus «derechos adquiridos». Militan preferentemente en partidos de tradición demócrata-cristiana, social-cristiana y/o nacionalista. En esta tendencia se situarían, entre otros, los siguientes grupos: Opus Dei, Comunión y Liberación, el Camino Neocatecumenal («Kikos»). Habría que considerar, igualmente, algunos sectores de la Federación de Enseñanza Religiosa Española (FERE) que integra a los colegios de enseñanza regidos por las órdenes religiosas españolas.

3. *La crítica*. En esta corriente se encontraría una buena parte de los cristianos procedentes de la lucha antifranquista, vinculados a sindicatos, partidos y grupos de izquierda, con diferentes grados de implicación en movimientos sociales y asociaciones cívicas y que, en líneas generales, mantienen una posición crítica frente a la jerarquía católica. Muchos de ellos han sufrido la incomprensión desde los partidos de izquierda y la pérdida de referentes ideológicos con la crisis que afecta a dichos partidos y al propio concepto de militancia política (CPS 1989;

Díaz-Salazar 1989; Mardones 1996). Comparten esta corriente diversos grupos, muy desiguales en tamaño y en grado de penetración y poder social: las Comunidades de Base, Somos Iglesia o redes virtuales (referencia de asociaciones y personas muy activas en la sociedad civil tales como Atrio o Redes cristianas) y revistas como Iglesia Viva, Frontera, El Ciervo y Éxodo.

Finalmente, es preciso llamar la atención sobre la relevancia de dos hechos que, desde los planteamientos de desprivatización anteriormente comentados, afectan las dos últimas tendencias y ponen de manifiesto el potencial transformador de la religión. El primero de ellos tiene que ver con *el auge del asociacionismo*, el voluntariado y los nuevos movimientos sociales en la sociedad civil en España. Como ya lo he expresado en otro lugar, «estamos ante una reconstrucción de las redes primarias o tejido asociativo en el que se fundamenta toda una nueva cultura política, la política de la comunidad» (Urrutia 1992) que precisamente encuentra en los grupos religiosos uno de sus principales motores (Casado 1995).

El segundo hecho tiene que ver con *el cambio de sentido de la militancia cívica* de los participantes en estas redes asociativo-voluntarias. La crisis de los partidos políticos y el rechazo de la política en general han terminado por desviar la atención del compromiso cívico hacia organizaciones de carácter humanitario o asistencial. El incremento de ONGs, Clubs de Tiempo Libre, Grupos Pacifistas (Aguirre *et al.* 1985; Zubero 1997), Asociaciones de lucha contra la marginación social, Grupos de Cooperación con el Tercer Mundo, etc., muchos de ellos propiciados por instituciones católicas, son un indicador de este «desvío» que tiene unas raíces culturales más profundas. No se nos escapa que este auge asociativo tiene una ambigüedad ideológica propia de todo fenómeno social emergente que implica un giro de la militancia alternativa y estructural de los años setenta hacia la militancia humanitaria de los noventa. Pero no cabe duda de que en ella se encuentra una parte importante de las fuentes ético-sociales de las nuevas generaciones que accederán a la acción política en un futuro próximo.

Conclusiones

1. La Iglesia Católica española se mueve en un nuevo contexto configurado por la confluencia de dos procesos: uno de largo recorrido, el proceso de secularización, y otro, más corto y más reciente, el proceso o desarrollo del pluralismo religioso.

2. El crecimiento de las minorías religiosas, a resultas de los movimientos migratorios de esta última década, ha contribuido a una expansión del pluralismo religioso y a la configuración de una nueva imagen de las relaciones religiosas Estado/sociedad. Esta realidad emergente, más que por su peso cuantitativo (más bien escaso en el conjunto de creyentes), es significativa por lo que cualitativamente refleja como factor de equilibrio (con la Iglesia Católica) en la construcción del estado laico. En ese sentido, el carácter monopolístico de la Iglesia Católica se ve mermado no sólo por la atención que la legislación debe prestar a las otras expresiones institucionalizadas de las «nuevas» creencias religiosas (islámica, protestantes u ortodoxas), sino también por la creación de una nueva percepción que la sociedad española está haciéndose del hecho religioso.

3. En la *perspectiva institucional*, el gran reto y crisis de la Iglesia española radica en su capacidad para integrarse en un sistema democrático, moderno y abierto que nunca, en su historia política, la sociedad española había construido. En esta perspectiva se suscitan tres líneas críticas para la Iglesia Católica:

- a) La «cesión» del *monopolio de la ética social* a otras instituciones o grupos.
- b) El *recelo hacia el estado laico* cuestionando sus principios y legislación democrática.
- c) La transmisión permanente del pesimismo sobre la modernidad basado en el *ultramontanismo eclesial de masas*.
- d) La extensión de un *cisma soterrado* que distancia progresivamente a la jerarquía de sus fieles y a la Iglesia de la sociedad.

4. A pesar de estos aspectos problemáticos, la Iglesia Católica posee una compleja *sociedad civil eclesial* capaz de impulsar la creación de nuevas fuentes de solidaridad y compromiso cívico, que contribuyen a una mayor potencia de la sociedad civil española. No existen estudios concluyentes sobre esta cuestión que permitan avanzar, con precisión, la capacidad y tendencias de esa compleja sociedad

civil. No obstante, intuimos que constituye una potente red de grupos, muchos de ellos orientados por los nuevos movimientos religiosos cat́licos de caŕcter conservador, pero, junto a ellos, tamb́en aparecen otras tradiciones y tendencias de caŕcter cŕtico-social. Todo ello pone de manifiesto no ślo el caŕcter ambiguo del hecho religioso y sus contradicciones sociales, sino tamb́en el peligro de un nuevo anticlericalismo que, ignorante del pluralismo religioso-cultural, no considera la vertiente constructiva que la Iglesia aporta.

Bibliograf́a

- AGUIRRE, Rafael/MARDONES, Joś Maŕa/URRUTIA, V́ctor (1985): *La Iglesia Vasca*. Madrid: Ministerio de Justicia (Informe inédito).
- BUADES, Josep/VIDAL, Fernando (2007): *Minorías de lo mayor. Minorías religiosas en la Comunidad Valenciana*. Madrid: Icaria/Pluralismo y Convivencia.
- CASADO, Demetrio (coord.) (1995): *Estructuras generales de las organizaciones voluntarias en Espáa*. Madrid: Comit́ Espaól para el Bienestar Social (CEBS).
- CASANOVA, Joś (2000): *Religiones ṕblicas en el mundo moderno*. Madrid: PPC.
- (2008): «La religiosidad en Espáa», en *Monitoreo Religioso 2008. Panorama de actitudes y pŕcticas religiosas*. Madrid: Fundaci³n Bertelsmann, 22-29.
- CEE (Conferencia Episcopal Espaola) (2006): «Orientaciones morales ante la situaci³n actual de Espáa», en: *Instrucci³n Pastoral de la XXXVIII Asamblea Plenaria*, Madrid, 23 de noviembre.
- CPS (Cristianos por el Socialismo) (1989): *17 aõos de compromiso a trav́s de 38 documentos*, núm. monogŕfico de la revista *Diálogo*, 14-15, Barcelona.
- DÍAZ-SALAZAR, Rafael (1989): «Socioloǵa socialista de la Iglesia. El futuro de la poĺtica religiosa del PSOE», en: *Pastoral Misionera*, núm. 165, 46-70.
- (1990): «La privatizaci³n del hecho religioso: ¿realidad sociol³gica o falacia ideol³gica?», en: VV. AA., *Euroizquierda y Cristianismo*. Madrid: Fundaci³n Friedrich Ebert/Instituto Fe y Secularidad.
- (2007): *Democracia laica y religi³n ṕblica*. Madrid: Taurus.
- (2008): *Instituci³n religiosa y democracia en Espáa*, en: Ṕrez-Agote, Alfonso/Santiago Garća, Joś, *Religi³n y poĺtica en la sociedad actual*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociol³gicas, 129-168.
- /GINER, Salvador (eds.) (1993): *Religi³n y Sociedad en Espáa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociol³gicas.
- DÍEZ DE VELASCO, Francisco (2008): *Religiones entre continentes. Minorías religiosas en Canarias*. Madrid: Icaria/Pluralismo y Convivencia.
- ELZO, Javier/GONZÁLEZ BLASCO, Pedro (dirs.) (2006): *J³venes espaoles 2005*. Madrid: Fundaci³n Santa Maŕa.
- ESTRUCH, Joan *et al.* (2006): *Las otras religiones. Minorías religiosas en Cataluõa*. Madrid: Icaria/Pluralismo y Convivencia.

- GARCÍA-SANTESMASES, Antonio (2007): *Laicismo, agnosticismo y fundamentalismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2009): *Cristianos, Ciudadanos. ¿Posible?* (Foro Cristianismo y Sociedad). Madrid: Fundación Pablo VI, 19 de febrero.
- GONZÁLEZ-ANLEO, Juan/GONZÁLEZ BLASCO, Pedro/ELZO, Javier/CARMONA, Francisco (2004): *Jóvenes 2000 y religión*. Madrid: Fundación Santa María.
- LACASTA-ZABALZA, José Ignacio (2007): «Libertad religiosa: ¿Es posible un diálogo laico con la Iglesia católica?», en: *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 24, 277-303.
- LÓPEZ ARANGUREN, José Luis (1980): *La crisis del catolicismo*. Madrid: Alianza, 3ª ed.
- LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (2007): *Arraigados. Minorías religiosas en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Icaria/Pluralismo y Convivencia.
- LUCKMANN, Thomas (1999): *La religión invisible*. Salamanca: Sígueme.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio (2007): «Europa: libertad religiosa y derechos humanos». Mesa redonda, Madrid, 13 de junio.
- MARDONES, José María (1990): «La desprivatización del catolicismo en los años ochenta», en: *Sistema*, núm. 97, 123-136.
- (1996): *¿Adónde va la religión? Cristianismo y religión en nuestro tiempo*. Santander: Sal Terrae.
- (2004): *La indiferencia religiosa en España ¿Qué futuro tiene el cristianismo?* Madrid: PPC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2007): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 2005/2006. Madrid.
- OLLERO TASSARA, Andrés (2005): *España ¿un Estado laico?* Madrid: Thomson-Cívitas.
- (2007): «Laicidad y laicismo en el marco de la Constitución española», en: *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 24, 265-276.
- PÉREZ-AGOTE, Alfonso/SANTIAGO GARCÍA, José Antonio (2008): *Religión y política en la sociedad actual*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Ed. Complutense.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor (1993): *La primacía de la sociedad civil* (cap. III: «Iglesia y religión en España contemporánea: una metamorfosis institucional»). Madrid: Alianza.
- (2009): «La religión española en un cruce de caminos», en: *Claves de Razón Práctica*, núm. 189, 20-27.
- PRINI, Pietro (2003): *El cisma soterrado*. Valencia: Pre-Textos.
- RAMONEDA, Josep (2008): «La nueva alianza de la derecha y el altar», en: *El País*, 31 de enero.
- RATZINGER, Joseph (2000): «La verità católica», en: *MicroMega*, núm. 2.
- REQUENA, Manuel/GONZÁLEZ, Juan Jesús (2005): *Tres décadas de cambio social en España. Religión y sociedad: la secularización de la sociedad española*. Madrid: Alianza, 315-341.
- RODRÍGUEZ, Juan Carlos (2008): *La religiosidad de los españoles y la Iglesia Católica: unos datos y una hipótesis*. ASP Research Paper 82 (a).

- SEBASTIÁN, Fernando (2007): *Situación actual de la Iglesia, algunas orientaciones prácticas*, 17 de marzo, <www.iglesianavarra.org>.
- (2009): *Cristianos, Ciudadanos ¿Posible?* (Foro Cristianismo y Sociedad). Madrid: Fundación Pablo VI, 19 de febrero.
- URRUTIA, V́ctor (1992): «Transformación y Persistencia de los movimientos sociales urbanos», en: *Política y Sociedad*, núm. 10, 49-66.
- (2002): «Iglesia y cultura de la violencia en el País Vasco», en: VV. AA. *La Sociedad: teoría e investigación empírica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 311-325.
- (2003): «Cambio político y religión», en: Pérez Vilarriño, José, *Religión y sociedad en España y los EE. UU.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 175-191.
- VELASCO, Demetrio (2006): «Repensar laicamente la democracia y la praxis cristiana», en: *Estudios de Deusto*, vol. 54/1.
- (2008): «Religión y política en la praxis de la jerarquía católica española actual», en: *Estudios de Deusto*.
- ZUBERO, Imanuel (1997): «Violencia y religión en el País Vasco», en: *Iglesia Viva*, núm. 187, 83-88.
- (2006): «Cultura cristiana y sociedad laica en España: los protagonistas de la sociedad plural». *Conferencia en Santander* (24 de enero; no publicada).

III. Espacios de crisis, espacios de consenso, espacios de convivencia

Elena Hernández Sandoica

La crisis de la universidad

En una tardía asunción de la profundidad y complejidad de la crisis, ni la política ni la sociedad parecen abordar con energía los problemas estructurales de la universidad española, leídos otra vez en clave de coyuntura.¹ Sin embargo, y sin que sea obligado aceptar de entrada el penoso lugar que las universidades españolas alcanzan en los *rankings* internacionales,² es general la sensación de decadencia en la educación superior, una percepción mezclada con la tendencia a quejarse propia del mundo universitario y con un preocupante rechazo a los cambios. El malestar avanza desde el otoño de 2008, sin que el último cambio ministerial (7 de abril de 2009) lo haya desvanecido por ahora. Los modestos intentos del gobierno de frenar el descontento, con el anuncio de medidas más retóricas que con capacidad de materialización, son gestos inherentes al combate político, ingenuos o livianos, y al margen de la depresión estructural. Desde finales del 2008 esas medidas aparecen ligadas de modo explícito al reajuste económico y al cambio de modelo productivo. Pero, por mucho que una apuesta fuerte por el I+D+i sea en España una absoluta necesidad, hay muchas cosas, concretas y específicas, que siguen necesitadas de atención en la educación superior, seguramente en mayor medida que en otros países de la Unión Europea.

Bien cierto es que no todo son sombras. En los últimos treinta años se ha producido en España una importante democratización social de la formación superior, impulsada por la proliferación de universidades en el marco de las autonomías —un modelo «de proximidad» extrema, más propiamente que de descentralización—. Esto es, en sí mismo, un

1 Mientras reelaboro este texto (principios de junio de 2009), ha tomado cuerpo una iniciativa interesante como es la de la Asociación de personal de la Universidad Politécnica de Cataluña (UpiC), *Construir el futuro de la Universidad Pública. Jornada de reflexión y debate* <www.jornadauniversidadpublica.org>.

2 Un reciente estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (resumen en *El País*, 25-V-2009, p. 32) insiste en la debilidad general del sistema, tanto en docencia como en investigación.

hecho incuestionablemente positivo, porque el acceso a la universidad ya no discrimina en España como en otras partes, y la obtención de un título académico ya no obedece sólo a estrategias de elite. Si la media de titulados universitarios ha crecido como lo ha hecho, se debe a que, sin abandonar el hogar paterno y a un bajo coste personal, muchos estudiantes han podido prescindir de becas y ayudas, acogiéndose a precios relativamente bajos de matrícula y reduciendo el coste de los estudios fuera del hogar familiar: mientras la media porcentual de estudiantes universitarios en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está en torno a un 25%, España tiene un 26%. Pero medir el rendimiento y la calidad de los títulos, en cambio, no ha sido algo que preocupara realmente hasta aquí. Además, los empresarios van prefiriendo contratar no universitarios para empleos que éstos venían cubriendo antes de la crisis por debajo de su titulación.³ Y, finalmente, apunta un horizonte negativo desde el punto de la equiparación, porque los hijos de inmigrantes no están llegando aún a la enseñanza superior. Si bien los modelos educativos se muestran desfasados, no está del todo clara cuál sea la apuesta real, de los políticos y las autoridades académicas, por su transformación. Mientras, el proceso de *convergencia* sigue adelante, en dirección al 2010.

Convergencia europea y movilización estudiantil

España es de momento un país con un índice de malestar social inusitadamente bajo, y por ello han sido los estudiantes, en estos meses, un excepcional foco de protesta. Se alzaron ante las medidas que prometen homologar sus títulos con los europeos, con encierros en los rectores y hasta afrontando la expulsión de la universidad (como ocurrió en Barcelona), salpicando las calles con pintadas y reabriendo viejas consignas que hoy recubren una muy distinta protesta política y social.⁴ Grecia primero, Francia e Italia con gran complejidad, exhiben también muestras de colapso, quizá más graves que las españolas, pero

3 Es aún bajo el paro entre los titulados en Formación Profesional: 5%. (*El Mundo*, 25-II-2009, «Campus» 542, 1, resumiendo un estudio de la Fundación Universidad-Empresa); *El País*, 12-IV-2009, p. 30.

4 La curva de las movilizaciones en Madrid, vino a coincidir con el 40º aniversario del asesinato del estudiante Enrique Ruano a manos de la policía franquista. La Universidad Complutense de Madrid (UCM), desde el Rectorado, organizó un homenaje oficial (*Público*, 21-I-2009, 25).

que en ningún caso justificarían la trivialización. En España, las movilizaciones estudiantiles empezaron en el otoño de 2008,⁵ se expandieron a fines de noviembre y atravesaron Navidad sin diluirse.⁶ El cénit llegó en primavera, escenario de choques con la policía autonómica en Cataluña, y con la entrada en escena de los medios de comunicación.⁷ Ahí se vio que los discursos anti-globalización no siempre eran lo primero ni lo principal en el caso de los estudiantes españoles, aunque ese ingrediente esté presente en su protesta, igual que lo está en el rechazo de cuantos intelectuales y profesores, no muchos, se han manifesta-

-
- 5 Estudiantes anti-Bolonia habían aparecido el 4 de marzo en Barcelona, pero la presión sólo se expandió a principios de noviembre de 2008, con alta participación en Valencia en vísperas de las elecciones estudiantiles; luego en Madrid y, de nuevo, en Barcelona, interrumpiendo consejos de gobierno y reuniones académicas al tiempo que se publicaban las sanciones a los estudiantes movilizados en la primavera. Hubo incluso cortes de tráfico ferroviario. Entre tanto, el 6 de diciembre, moría en Atenas a manos de la policía un chico de quince años. El eco de la protesta griega se dejó oír en Italia, Alemania, Francia, España y Dinamarca, orientándose definitivamente contra *Bolonia*, lo que a algunos pareció un nuevo «Mayo del 68» cuarenta años después. Amplificada por Internet, vehículo de redes anti-globalización, la movilización, sin ser masiva, se hizo endémica. Desde el 14 de noviembre salieron a la calle miles de estudiantes en diversas ciudades españolas y se encerraron en pequeños grupos en los rectorados. En el de la UCM estuvieron del 10 de diciembre hasta la vuelta de Navidad. Las movilizaciones posteriores no lograron ya la paralización académica ni fueron violentas, y se centraron en facultades como Filosofía (la más combativa, y que aún mantiene una plataforma en la web), Filología y Políticas. Otras universidades (las dos de Barcelona, las de Valencia, Sevilla, etc.), en momentos variados, mantuvieron la tensión (cf. resúmenes en *El País*, 12-XII-2008, 1-5 y 22-XII-2008, 26-27).
- 6 En vista de lo cual los cinco rectores de las universidades más afectadas pidieron «una campaña de difusión similar a la del euro». A través del Consejo de Universidades, aseguraron que «la dimensión social y humanística de la universidad es parte integrante del proceso de construcción del nuevo espacio común, al igual que lo es el compromiso con una educación superior de la mayor calidad, igualmente accesible para todos». Condenaban, de paso, «las acciones violentas y las actitudes de aquéllos que pretenden ignorar los mecanismos democráticos que legítimamente rigen el funcionamiento de las instituciones universitarias» (*El País*, 4-XII-2008, 36, recogiendo entrevista de la ministra Garmendia con los rectores).
- 7 El 19 de marzo fueron desalojados por la fuerza del rectorado de la Universidad de Barcelona (UB), donde llevaban cuatro meses, produciéndose disturbios, con unos mil manifestantes en las calles. El 26 volvían a protestar en la ciudad, esta vez pacíficamente, unos 5.000 estudiantes, en protesta por la violencia de la policía autonómica una semana antes. La polémica en los medios, efímera, se debió a la agresión a un periodista por parte de la policía. En el resto de las universidades públicas españolas, la movilización fue menor, pocas veces no pacífica.

do públicamente a favor de «otro» modelo de universidad —no el que tenemos, pero tampoco el que se avecina—,⁸ deplorando el exceso de burocracia administrativa y los costes de orden cultural. Con todo, no abundan las alternativas ofrecidas ni son muchas las propuestas concretas de reforma.

Según los propios estudiantes, el movimiento que han tratado de extender no es «antieuropeo» ni, en general, contrario a la denominación y contenidos de nuevas titulaciones, hasta aquí inusuales o impensables, que han nacido al calor de la sacudida normativa.⁹ Además de a la «mercantilización» y subordinación de los intereses científicos a los empresariales (una idea expresamente contenida en el borrador de una nueva Ley de la Ciencia, aún no discutida en el parlamento), y al consecuente deterioro de la consideración social de las humanidades, los estudiantes se oponen también a la implantación de mecánicas de aprendizaje y procedimientos de enseñanza que, tal como se les han transmitido, unas veces consideran banales, y otras ven como limitadores de su derecho a organizar su vida y estudios (por impedirles compatibilizar). De hecho, en las carreras menos exigentes muchos estudiantes hacen trabajos ocasionales, o incluso fijos, que dan lugar a un índice de absentismo escolar superior a lo deseable para obtener una formación suficiente y homogénea. Algún «técnico» de la reforma universitaria, como Michavila,¹⁰ salió al paso de aquel temor asegurando

8 Por ejemplo, Carlos Fernández Liria, profesor de Filosofía en la UCM, en *Público*, 2-XII-2008, 29, «La estafa de Bolonia»: «Una vez que se ha dado por inevitable un mercado laboral basura, se pide flexibilidad a la enseñanza superior para crear una universidad basura. Mientras tanto, las universidades privadas ya se encargarán de formar a precio de oro las elites profesionales del mundo empresarial».

9 207 títulos «europeos» de grado (es decir, acomodados a las exigencias y requisitos convergentes) estaban ya listos para el curso 2009-2010 en febrero: Cine y televisión, Ingeniería de sistemas informáticos o Diseño de moda entre ellos. En el marco que ahora comienza a desaparecer sólo había 140 titulaciones de licenciatura. En febrero de 2006, el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) —antes de la sustitución de San Segundo por Cabrera— había sugerido aprobar sólo 79 títulos de grado, pero de inmediato se decidió renunciar al «catálogo de titulaciones», considerado restrictivo en exceso por los rectores, dejando vía libre a las universidades para que presentaran a aprobación de sus respectivas Comunidades Autónomas sus propuestas de grado, previa «acreditación» por parte de la Agencia de calidad nacional, o, en su caso, las diversas agencias locales.

10 Francisco Michavila, *Público*, 2-XII-2008, 28 («La Historia no se detiene»). Catedrático en la Universidad Politécnica de Madrid, ha tenido un papel destacado en la preparación oficial de estudios para la reforma.

que «los sistemas de enseñanza presenciales, virtuales o semipresenciales» harán que «cada ciudadano pueda elegir a la carta». Reconociendo la necesidad de conceder más becas, echaba de menos en los políticos «este tipo de pedagogía explicativa».

Y ciertamente, bien pocas explicaciones claras han sido ofrecidas a la sociedad. En la fase primera del proceso de convergencia, hasta 2004 (cuando la política universitaria pasó al PSOE desde el PP), el Ministerio de Educación y Ciencia, con la profesora María Jesús San Segundo, se demoró interiorizando el concepto de «crédito ECTS» y regulando el «suplemento al título», garantía informática que encierra la relación de los estudios cursados y permite a los estudiantes poner en valor su título en Europa de manera automática.¹¹ Pero a partir de ahí, las declaraciones anti-Bolonia evidencian, casi sin excepción, el desconocimiento de la trayectoria seguida por el ministerio —en un extremo ir y venir de cambios de titularidad y de cargos ministeriales, ante una cadena de irresponsables reticencias del Consejo de Universidades—. Sin olvidar lo que es quizá más grave: una preocupante incomprensión de las estructuras político-administrativas que nos rigen y de cuál es el uso que de ellas ha ido haciéndose desde la aprobación de la Constitución. Ni rectores, consejeros de educación, directores generales o el propio gabinete se han ocupado en realidad de deshacer los muchos malentendidos existentes a propósito de qué corresponde ejecutar o discutir a cada cual. A mediados de febrero de 2008, cuando se percibía ya el retraso de la mayoría de las universidades públicas (las grandes sobre todo) ante las privadas, que habían agilizado la salida al mercado (con posgrados primero y, en cuanto lo permitió la normativa, grados también), otra ministra, Mercedes Cabrera, declaraba: «Un aluvión de titulaciones probablemente nos hubiera sorprendido. Se trata de un proceso en el que cada uno se incorpora en el momento en que lo considera más oportuno» (*El País*,

11 Todavía hoy, la UCM insiste en este punto al divulgar entre sus estudiantes las ventajas del proceso europeo. Así *Tribuna Complutense*, 24-III-2009, «Bolonia significa [...] la implantación de un Suplemento Europeo al Título, que es un documento oficial con la información unificada y personalizada para cada titulado universitario sobre los estudios que ha cursado, los resultados obtenidos, las capacidades profesionales adquiridas y el nivel de su titulación en el sistema nacional de educación superior. Bolonia significa la adopción de un Sistema de Créditos de Transferencia y Acumulación (ECTS por sus siglas en inglés), y significa la movilidad de los estudiantes».

20-II-2008, 48). Así está siendo. Y esa libertad y falta de regulación originan la situación actual.

Lo cierto es que bajo la etiqueta de «Bolonia» se están aplicando en España cambios no exigidos por el Espacio Europeo de Educación Superior, ya que éste sólo obliga a fomentar la movilidad estudiantil, a establecer una estructura de los estudios en tres ciclos y a arbitrar un sistema de estudio activo, que combine el esfuerzo del profesor con el trabajo personal del estudiante. No todos los cambios emprendidos tienen que ver con estos tres supuestos —que vistos así en junto, parecen razonables—, y ni siquiera se corresponden siempre con análisis ciertos de los cambios socioprofesionales en la actualidad.¹² Los que opinan dan cuenta así de un malestar compartido y difuso, casi consustancial al universitario, que empaña la satisfacción que deberíamos sentir por la segura modernización científica de la universidad española, en el plano de la investigación, conseguida en las últimas décadas.¹³ Con unos recursos que, en las universidades españolas continúan siendo muy escasos comparativamente, navegan en la inseguridad y comportamientos diferentes que la transferencia de competencias educativas a las Comunidades Autónomas ha ocasionado, se imponen sobre estructuras académicas clonadas y sin equilibrar, en las que siguen prevaleciendo corruptelas, la dedicación de los universitarios a la investigación ha crecido sustancialmente, y la cultura de la evaluación —plagada de dificultades ciertamente— progresan indudablemente. Pero, dependientes como son en gran medida las universidades públicas españolas de la financiación de cada Comunidad respectiva, la libera-

12 Sobre la manida invocación del término «sociedad del conocimiento» decía José Luis Pardo: «Este sintagma, casi convertido en una marca publicitaria que designa el puerto en el que han de desembarcar las actuales reformas, esconde en su interior [...] la sustitución de los contenidos cognoscitivos por sus contenedores, ya que se confunde —en un ejercicio de papanatismo sin par— la instalación de dispositivos tecnológicos de informática aplicada en todas las instituciones educativas con el progreso mismo de la ciencia, como si los ordenadores generasen espontáneamente sabiduría, y no fuesen perfectamente compatibles con la estupidez, la falsedad y la mendacidad» («La descomposición de la Universidad», *El País*, 10-XI-2008).

13 Quizá sorprenda que el órgano oficial de una universidad pública, *Tribuna Complutense*, recoja lamentos así: «No me explico cómo la sociedad actual aún no se ha planteado si de verdad sirve para algo mantener abierta la Universidad (o lo que queda de ella)». El firmante es profesor de Álgebra de la UCM (24-III-2009, 3).

lización de los mercados permite avanzar con rapidez a las privadas, de ideario confesional mayoritario y baja calidad (Hernández Sandoica 2008: 101-136). Un recorrido en el que la jerarquía de responsabilidades va de arriba abajo en la escala de actuaciones:¹⁴

Todos los que trabajamos en ella sabemos que la universidad española necesita urgentemente una reforma que ataque sus muchos males, pero no es eso lo que ahora estamos haciendo, entre otras cosas porque nadie se ha molestado en hacer de ellos un verdadero diagnóstico. Lo único que por ahora estamos haciendo, bajo una vaga e incontratable promesa de competitividad futura, es destruir, abaratar y desmontar lo que había, introducir en la universidad el mismo malestar y desánimo que reinan en los institutos de secundaria, y ello sin ninguna idea rectora de cuál pueda ser el modelo al que nos estamos desplazando, porque seguramente no hay tal cosa. A menos que la pobreza cultural y la degradación del conocimiento en mercancía sean para alguien un modelo a imitar.

Los otros 45 países europeos abordan el mismo proceso administrativo y formal y la mayoría de ellos también halla problemas, pero, según mi impresión, lo hacen con algo más de resolución, en una dirección u otra. Insistiendo en que la reelaboración de títulos contenía un «contrato social» —objetivos y también recursos—, se inició primero en España la redacción corporativa de «libros blancos», recorrido dilatado por las disciplinas, plagado de intereses concretos. Luego se procedió a la supresión de títulos y materias amenazados o preteridos, que constituyó otro motivo de queja, y ello no sin razón, puesto que —al proyectarse en principio un catálogo nacional de titulaciones, luego interrumpido por el cambio ministerial— caían como grados, por ejemplo, ciertas filologías y la Historia del Arte. Tras una agitación inicial que amplificó la prensa de oposición al Gobierno socialista, se prescindió de uniformar las titulaciones a escala estatal, y se dejó a la iniciativa de las universidades en el marco de su propia comunidad. Algunas han intentado una regulación interna, pero otras, como es el caso de Madrid, han dado libertad absoluta, a privadas y públicas, para implantar cuantos títulos quieran. Hay que decir que el informe publicado en 2007 por el Consejo de Coordinación Universitaria recomen-

14 José Luis Pardo, «La descomposición de la Universidad», *op. cit.* Madrid tiene ya nueve universidades privadas (frente a seis públicas). A principios de junio de 2009, por otra parte, se anunció la creación en Majadahonda (Madrid) de una filial de la London School of Economics, auspiciada por la Comunidad de Madrid, el Banco de Santander y la aseguradora Mapfre.

daba introducir recortes, porque un 60% de las titulaciones existentes en las universidades españolas no conseguía entonces matricular a más de 75 estudiantes cada año. Indicaba también que era preciso inyectar urgentemente más de 2.700 millones de euros en mejoras.

Las reformas y los ministerios

Desde el 14 de abril de 2008, una nueva ministra, Cristina Garmendia, concentró (aunque por menos de un año) competencias de Investigación y Ciencia junto a las propiamente de Universidades, en una remodelación ministerial que implicaba a éstas, de modo explícito, en la transferencia de tecnología a las empresas. La titular de este MICINN tardó en salir al paso de las protestas estudiantiles,¹⁵ pero lo hizo finalmente en enero de 2009, cuando el descrédito de «Bolonia» era ya general.¹⁶ Partidarios indisimulados de los nuevos gestores de la ciencia aplicada y la generación de patentes, puede entenderse que cundiera la idea de que la reforma de los estudios ponía la ciencia al servicio de la empresa, obediente al mercado y la demanda. Hasta la inmediata reestructuración de competencias, el 7 de abril de 2009 (que vuelve a unir todos los niveles educativos en manos del, hasta ahí, rector Gabilondo, si bien el presupuesto de investigación en las universidades permanece en el ministerio de Garmendia), la estructura que articula producción científica y universidad y aglutina a una parte importante de los organismos públicos de investigación (OPIs) viene marcada por la prevalencia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Este predominio quedó afectado al renunciarse al proyecto de fusión de la totalidad de los organismos de investigación no universitarios bajo un CSIC que se vería reforzado en competencias y quedaría dividido en tres grandes áreas, un proyecto abandonado en febrero. Pero sigue siendo efectivo en cuanto que el MICINN se nutre básica-

15 La ministra venía de Genetrix, empresa biotecnológica creada en 2001 como *spin-off* del Centro Nacional de Biotecnología del CSIC, compartiendo responsabilidades con los científicos Carlos Martínez y Margarita Salas.

16 «El caso de la Ministra desaparecida» (*El País*, 21-XII-2008, 38) recoge la situación antes de Navidad: rectores y estudiantes, por separado, pidiendo información y orientación al MICINN, o exigiendo declaraciones. En ese tiempo Garmendia presentaba la «Estrategia 2015» en medios escogidos, en medio de una contradicción chocante entre lo idílico y futurista del documento y la radicalización de la movilización estudiantil.

mente de su personal y tradición científica, y puesto que se le reserva la financiación de la investigación pública, dejando al margen al nuevo MEC. Sigue, así, aún pendiente esa «Ley de la Ciencia» que sustituiría a la de 1985, también del PSOE.¹⁷ En la primavera de 2008, la ministra Cabrera, aunque continuó formando parte del gabinete, perdió las competencias universitarias, una pérdida que no sólo indicaba un giro radical, sino también que se había desistido por el momento de reforzar los lazos, en España tan livianos, entre industria e investigación realizada en las universidades. Por lo demás, al MICINN le ha correspondido, con la crisis, el recorte presupuestario más drástico sin que al MEC se le dote, de momento, más que de cantidades nada relevantes, para cumplir promesas electorales.¹⁸ Pero hasta ahí, la titular del MICINN había llegado a reunirse en enero con ciertos estudiantes para hablar de Bolonia —sin ser reconocidos por el movimiento estudiantil—, en un intento de «buscar conjuntamente salidas». Los rectores habían sido entre tanto los únicos interlocutores ocasionales, poco exitosos y poco creíbles a su vez. Pero esos estudiantes de la negociación parecían sintonizar con ellos, al pedir¹⁹ «acelerar los procesos de

17 El proyecto unía en régimen de *holding* seis grandes institutos (el de Salud Carlos III, el Nacional de Investigaciones Agrarias, el Geológico y Minero, el de Oceanografía, el de Astrofísica de Canarias, y el Centro de Investigaciones Energéticas), que quedaban englobados bajo el que debería haber cambiado su nombre por Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CSICT). Las tres grandes áreas internas, a su vez, hubieran sido Ciencias de la Vida, Ciencias y Tecnologías de la Materia, y Ciencias Humanas y Sociales.

18 Cristina Garmendia Mendizábal, «Ciencia e Innovación: ahora más que nunca», *El País*, domingo 22-III-2009, Suplemento Negocios, 21. Tomaba como pretexto unas declaraciones, pesimistas respecto al futuro económico de España, del Nobel de Economía Paul Krugman para insistir en el concepto de «innovación». Confiaba en los frutos de la proyectada Ley de la Ciencia, todavía sin presentar al Parlamento, y de la Estrategia Universidad 2015, paralela al proceso de Bolonia, y que «apuesta por una universidad de futuro, abierta y competitiva, en la que los estudiantes desarrollan su ciclo formativo en distintos centros de Europa; por unos campus universitarios que sean espacios en los que institutos universitarios, laboratorios y empresas cooperen en torno a proyectos ambiciosos que conecten las fortalezas de cada territorio con las oportunidades internacionales».

19 En una coordinadora (CREUP) de fugaz aparición, sus portavoces negaron «la veracidad de las principales quejas de los anti-Bolonia, como que el proceso suponga privatización de la universidad, que vaya a aumentar el precio de las matrículas, a haber un año obligatorio de prácticas en empresas, que se pierdan conocimientos con la nueva estructura de grados [...] y máster, o que desaparezcan las becas tradicionales» (*El País*, 15-XII-2008, 35).

acreditación de titulaciones» y presionar sobre la ANECA para agilizar la aprobación de títulos (*El País*, 22-XI-2008, 34). En el cambio de rumbo —vuelta atrás en la decisión de unir estrechamente la universidad al mundo productivo—, influyó, sin duda, la crítica estudiantil, pero también la opinión de los rectores: aunque Garmendia objetaba que dedicaba más del 50% de su tiempo en los medios a hablar de temas educativos, lo cierto es que se decidió renovar su equipo de imagen y comunicación a fines de año,²⁰ y cuatro meses más tarde sus competencias en universidades pasaban a Ángel Gabilondo. Para el presidente Zapatero, el cambio ministerial aseguraba una «salida directa, fuerte y segura» a la crisis.

El Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados organizó una *Jornada* el 13 de marzo («Proceso de Bolonia: la dimensión social del Espacio Europeo de Educación Superior»),²¹ y en los medios de prensa afines al PSOE, el diario *El País* en especial, se visibilizó el esfuerzo por divulgar análisis sobre el coste real de la educación y la necesidad de ir hacia un modelo de universidad más eficiente, tanto en los resultados académicos como en patrones de financiación. Pero el arranque de ese interés comunicativo apareció en fecha muy tardía, cuando las movilizaciones estudiantiles, a pesar de no ser masivas, alcanzaban un punto en que podrían haber ido tanto hacia delante como hacia atrás, y podían enquistarse. Si se piensa que el compromiso es comenzar el curso 2009-2010 con los nuevos grados (muchos posgrados se han implantado antes, cosa difícil de entender), el haber esperado tanto para informar a la opinión de los cambios en curso es sorprendente.²² En el *sprint* final, el gobierno central pidió el apoyo de las Comunidades Autónomas y de los rectores, los mismos

20 La salida a los medios, tardía pero obligada por la acusación de «invisibilidad» a la ministra y a petición de los rectores, comprendió una campaña de publicidad corta, limitada a la web del ministerio y alguna prensa diaria, más algún puntual intento de apaciguamiento en la televisión pública en el mes de marzo y, finalmente, ráfagas radiofónicas a principios de abril.

21 Conferencia plenaria impartida por el Rector de la Universidad de Aarhus, y una mesa redonda: «Bolonia: ¿oportunidad o amenaza?».

22 «Las movilizaciones representan alrededor del 0,05% de la población estudiantil total», declaraba Cristina Garmendia a los medios de comunicación poco antes de las vacaciones de Navidad. «Sin embargo, su presencia en la Red es potente. Vamos a hacer un esfuerzo por estar ahí [...], queremos estar» (*El País*, 21-XII-2008, 38). En efecto, <www.quesbolonia.es> y <www.boloniasecundaria.es> son enlaces de la

que habían acudido antes al ministerio solicitando, a su vez, ayuda y colaboración.²³

Este juego de dualidades ha originado malentendidos, dilaciones y distorsión, que agudizan la confusión y amparan la sensación, cada vez más extendida, de que estamos metidos en un callejón sin salida: que lo único que podría pedirse es retroceder a tiempo, *parar Bolonia...* Desde la calle y las familias ha de entenderse mal por qué razón unas universidades (de entre las 50 públicas existentes, ya que el resto, hasta el número de 76, son privadas y hacen las cosas en completo silencio) han avanzado más en el proceso de adaptación al EEES, y otras en cambio no, qué fuerzas o intereses pueden haberlo retrasado en unos casos, en tanto que lo han disparado en otros. El chivo expiatorio es la ANECA, no exenta de responsabilidad en cuanto a los modelos de mejora de la calidad que tiene el privilegio de imponer. Puede chocar, por ejemplo, el retraso de la UCM, la mayor universidad del país, en tanto que, por ejemplo, la Universidad Carlos III concluyó el proceso de inmediato.

A principios de enero de 2009, la Unión Europea alertó a España de que retrocedía a gran velocidad en «innovación», según los marcadores (2008) que miden recursos humanos a la vez que tecnológicos y políticos (uso de banda ancha, disponibilidad de capital riesgo, o apoyo del gobierno al cambio tecnológico entre otras cuestiones). España ocupaba el puesto 16 en enero de 2009, en contraste con el rápido crecimiento y el ascenso logrados entre 2000 y 2006, período en el que había crecido a un ritmo superior (12,9%) a la media comunitaria. Ahora, sin embargo, la inversión pública y privada española en ese concepto era del 1,2% del PIB, siendo la media europea del 1,84%. Por supuesto, no todas las Comunidades Autónomas españolas han hecho el mismo esfuerzo, ni han presupuestado la innovación como clave de política científica. Es correcta y cuenta con estructuras la postura cata-

web del MICINN, destinados a alumnos universitarios y de bachillerato respectivamente, y fueron presentados oficialmente el 10 de marzo de 2009 por el secretario de Estado de Universidades (Màrius Rubiralta), el director general de Universidades (Felipe Pétriz) y el director adjunto de la FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología), Alfonso Beltrán.

23 La red de Gabinetes de comunicación de las Universidades españolas, dependiente de la Conferencia de Rectores (CRUE), acordó a principios de marzo de 2009 coordinar sus esfuerzos de cara al 2015, en combinación con el MICINN.

lana, pero destaca Andalucía, que sin dejar de vincular su inversión a la mejora de las universidades públicas (quería triplicar el presupuesto para 2011 y la oferta de becas de movilidad tanto para estudiantes como investigadores), cuida los complementos autonómicos de productividad para los profesores y anima la innovación docente.²⁴ Sea como fuere, tampoco para el conjunto de Europa resulta ya posible alcanzar el objetivo de Lisboa de destinar el 3% del PIB a I+D. Sabemos, sin embargo, que el horizonte de proyección I+D+i deposita en la «i» de innovación la esperanza de compensar el retraso.²⁵

La respuesta de las universidades españolas al mandato global europeo está siendo así desigual, producto combinado de las distintas políticas de sus propias autonomías, de las decisiones académicas de cada rectorado, y de su respectiva capacidad investigadora, redes y resultados. Todo revela una estrecha dependencia del marco autonómico o local, en la característica tenaza de la universidad pública española por la peculiar concepción de autonomía universitaria que nos es propia. En su conjunto, España tiene dificultad en asumir el coste de una integración competitiva, y de poco han de servir seguramente los 127 millones de euros con que el Gobierno quiso frenar la revuelta estudiantil a finales de enero de 2009, dinero que además no salió de Hacienda, sino de una reasignación de urgencia de los propios fondos del MICINN para evitar el deterioro de imagen y salir al paso de la rei-

24 Andalucía promulgó en 2007 una Ley de la Ciencia, que está en el origen de la iniciativa ministerial que aún no ha concluido, a su vez. Creó también una Agencia de Calidad propia (AGAE), como la mayoría de las Comunidades Autónomas, si bien hay que decir que de momento sólo ésta y la catalana (AQU), junto con la estatal ANECA, han sido reconocidas por la agencia de calidad europea, ENQA. El Plan andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) para el período 2007-2013 promete una inversión superior a los 25.400 millones de euros. Ello supone que en 2010 se dedicaría el 1,8% del PIB andaluz a I+D, para alcanzar el 2% en 2013. Se espera una participación tecnológica del sector privado en torno a un 50%.

25 El comisario europeo de Empresa e Industria, Verheugen, alertaba de ello en especial a Italia y España, instándoles a reforzar sus políticas en esa dirección. Destacaba que el crecimiento del rendimiento en recursos humanos estuvo por debajo de la media. Con todo, hay que decir que en España el papel del Gobierno sigue siendo decisivo, dada la bajísima inversión de las empresas en investigación. A la cabeza, figuran Alemania, Suecia, Finlandia, Reino Unido y Suiza. La distancia con Japón y EE. UU. se había aminorado gracias al esfuerzo realizado por algunos de los nuevos países, como Chipre, Bulgaria y Rumania (*El País*, 23-I-2009, 37).

teración de que la reforma se abordaba sin recursos.²⁶ No obstante, sólo una parte de las becas prometidas depende del gobierno central: el resto de la financiación corre a cargo de las autonomías y de los recursos allegados, entre otros, por el Consejo Social de las universidades que residen en ellas. Ése es otro de los lunares de este panorama declinante: el fracaso en el desempeño de sus funciones de los consejos sociales, en general.²⁷ La libertad para emplear los fondos recibidos sin rendición de cuentas en el Estado de las autonomías —además de los tópicos de la cultura universitaria— complica el balance y la perspectiva, y no hay de momento estadísticas homogéneas, sino una maraña de partidas y convenios suscritos por los gobiernos locales con el gobierno central para la orientación del gasto. A principios del curso 2006-2007, ya eran trece las Comunidades Autónomas que dotaban a sus universidades en función de evaluaciones y de resultados.

Los discursos y la infraestructura

La protesta de los estudiantes —e incluso de la mayoría de profesores que se pronuncian—,²⁸ remite escasamente sin embargo a la situación que acabo de describir. Hasta que la crisis económica no ha hecho mella en las sensibilidades colectivas, Europa ha tenido buena imagen en España. Pero hoy, al margen de otras consideraciones sobre la UE, son realmente pocos los aplausos que recibe en España su exigencia educativa al más alto nivel. En marzo del 2009, escribía Fernando Savater:²⁹

26 «Plan de acción 2009 para el apoyo y la modernización de la Universidad española», aprobado en Consejo de Ministros de 30 de enero.

27 Las becas deberían crecer (aunque en este momento no se han visto aún), en tanto que la vía autonómica canalizaría incentivos a las universidades que antes, y en mayor número, pongan en marcha los nuevos títulos. A los estudiantes se les anima a abandonar los planes en curso y pasarse a los nuevos. Vagamente, el plan contiene también alguna idea sobre promoción en el extranjero de los especialistas españoles en humanidades y de sus textos escritos en español. Pero a este último objeto sólo se le dedican cinco millones de euros.

28 A título de ejemplo, denunciando los «males» y corruptelas de la universidad, véanse J. A. Piqueras, *El Mundo*, 20-II-2008, y P. Jauralde, *El Mundo*, 5-IV-2008. Al contrario, Gabilondo encontraba Bolonia «un asunto» que afectaría a toda la sociedad, «una oportunidad para la mejora». El antiguo rector de la Universidad Carlos III, Gregorio Peces-Barba, escribía en *El País* el 14 de febrero, a su vez, que con las actuaciones de la ministra Garmendia, «la universidad no queda bien parada».

29 Fernando Savater, «Preguntas sobre Bolonia», *El País*, 27-III-2009. Acaba pidiendo una moratoria antes de que se produzcan «daños graves e irreparables»:

Naturalmente, nadie puede estar en contra de promover la compatibilidad de las titulaciones y la movilidad de los estudiantes, de facilitar a estos últimos su inserción en el mercado laboral europeo o de transformar nuestras universidades y volverlas más atractivas para captar estudiantes de otras partes del mundo. ¿Pero es eso lo que previsiblemente se va a producir una vez culminado el proceso de Bolonia? ¿No se les ha ocurrido pensar a nuestras autoridades que una cosa son los efectos deseados y declarados de una determinada política y otra sus efectos reales?

En la esfera ministerial se pensó que reticencias como ésta, las más comunes, eran efecto de una mala política de comunicación. La comunidad universitaria (tanto profesores como estudiantes) desconocen aún la respuesta acertada a una pregunta como ésta: «¿A qué va a equivaler la licenciatura que ahora estoy a punto de concluir...?». Las licenciaturas de hoy serán sustituidas por grados, que en España durarán cuatro años en lugar de lo normal en la mayoría de Europa, *tres*, pero que serán equivalentes. Es lo que finalmente se decidió, en 2005, después de grandes vacilaciones.³⁰ Pero parte de las protestas se han orientado a denunciar que los estudiantes futuros cursarán *sólo cuatro* años, perdiendo contenidos, formación. Se acepta mal la idea de una capacitación gradual, diferente y diversificada en función de la secuencia grado + posgrado + (quizá) doctorado. Con todo, al ir haciéndose cargo de la situación, muchos estudiantes opinan, claro está, que les hubiera favorecido más el módulo 3+2. Pero lo cierto es que al principio del debate, en 2002-2003 y hasta el momento de la toma de decisiones, la consulta a expertos y universidades favoreció al 4+1, por contagio de las licenciaturas implantadas en la reforma de 1989 (se reservaba el 3+2 para ingenierías técnicas o ciertas diplomaturas con competencias profesionales concretas).³¹

«¿Son conscientes las autoridades ministeriales y los rectores de cómo se están elaborando los planes de estudio en la mayoría (por no decir en la totalidad) de las universidades públicas españolas? ¿Era esto lo que se pretendía cuando se decidió dar libertad total a las universidades a la hora de configurar titulaciones y de diseñar planes de estudio?».

- 30 RD 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios de grado (BOE 21, 2842 y ss.); RD 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de posgrado (BOE 21, 2846 y ss.); Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE 89, 16241 y ss.); RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (BOE 260, 44037 y ss.).
- 31 Algún documento interno de alguna universidad comentando el borrador del MEC, sin embargo, contenía la cautela de que debería esperarse a ver qué sucedía en los

Los sucesivos ministerios fueron así sensibles a las presiones de los gestores universitarios, que decididamente no quisieron afrontar el riesgo de recibir una financiación menor de parte de sus comunidades respectivas: recordemos que un porcentaje importante va ligado al número de estudiantes, y es ese número, a su vez, el que justifica plantillas mayores de profesorado. Los grupos, no obstante, en muchos de los estudios impartidos en universidades grandes, siguen rondando los cien alumnos por clase o grupo, si es que no más. Es un círculo vicioso que explica que esas mismas universidades, como es la UCM, hayan vuelto a imponer magnitudes imposibles para abordar la docencia activa con seriedad, y en especial atender a las prácticas, que constituyen el foco práctico de la innovación.

En marzo del 2009, la OCDE le ha recordado a España la escasa calidad de sus posgrados —los másteres oficiales de nuevo cuño—, tanto en conjunto como por separado (*El País*, 11-III-2009, 31). La concentración en un solo año —hasta aquí conveniente para atraer alumnos que ya han cursado antes cinco años—, no garantiza sin embargo una formación específica homologable (y el recurso por parte de muchos estudiantes de alargar por un segundo año los estudios no resuelve el deficiente resultado). Como lo que define el total de la formación del estudiante es la suma de grado y posgrado, hasta un total de 360 créditos, los másteres se han reducido en extensión y muchas veces también en profundidad (entre 60 y 120 créditos, según sea a su vez la duración de los grados que les darán acceso). Tal deficiencia, advierte a España la OCDE, podría convertirse a corto plazo «en un serio peligro para su posición internacional».³² Muy pocos entre los rectores han previsto ese riesgo o se han atrevido a afrontarlo, prisio-

países europeos más dinámicos, que en muchas de las reuniones iban mostrando inclinación recurrente por el 3+2. Hasta conocer lo que se haría en la Cumbre de Berlín de septiembre de 2003, y quizá hasta la primavera de 2004, se decía, debería contenerse la decisión. Finalmente, como es sabido, fue la contraria. En tanto que algún punto de aquel borrador (la troncalidad o la condición de que sólo hubiera un posgrado por área de conocimiento) fue mejorado en la normativa, la mayoría fue del gusto de los rectores. Lo mismo sucedió en relación con el sistema de acceso y promoción del profesorado funcionario (acreditación), algo más tarde, en un procedimiento después tan criticado.

32 Uno de los expertos, Guy Haug, insistía en que los posgrados serán los que definan la calidad de una universidad concreta, y no los grados. El prestigio de los campos dependerá de ellos, es evidente.

neros de su elección por sufragio universal (una de las mayores innovaciones que introdujo la LOU, en diciembre de 2001), desviando la presión hacia la ANECA.³³ La OCDE alertó también del abandono en que ha quedado el doctorado, flotante en la corona de los másteres, pero casi siempre sin un programa de estudios específico, y que en adelante deberá constituir «prioridad». La disolución del tercer ciclo se había decidido, paradójicamente, tras ofrecer resultados positivos la fase primera de evaluación, voluntaria pero generalizada, que permitió a ciertos programas de doctorado lograr una «mención de calidad».³⁴

Al mirar desde Europa —y esto refleja el informe citado—, se echa de menos todavía una suficiente conexión de los estudios superiores con la Formación Profesional —que va siendo más atractiva poco a poco para los adolescentes y los empresarios—, y es reducida la cantidad de titulaciones que la abordan aún. Los reproches se cierran recomendando una gestión *no académica*, de aquí en adelante (el asunto del gobierno de las universidades es, sin embargo, casi un tabú), y se insiste en la urgencia de reforzar las becas. Hasta ese momento, sólo podía valorarse un gesto: en 2006 se pusieron en marcha, como alternativa, unos préstamos-renta al modo anglosajón, para los estudios de máster, con condiciones de devolución aceptables, que además mejoraron al año siguiente. Pero el informe insiste en denunciar la exigua cantidad de becas en España.

33 Los primeros posgrados se impartieron en 2007-2008, sin pasar verificación de agencia. Las comunidades de Andalucía, Cataluña y Valencia implantaron posgrados sin acreditación, o con informes negativos. A partir de ahí, normalizada la obligatoriedad del procedimiento, ya no ha sido posible evitarlo. Según datos de la propia Aneca, en 2007 habían afrontado la evaluación un 45 % de los títulos de posgrado (1.784 másters y 860 doctorados de un total de 2.644 títulos). De esos, el 36 % pasó el listón y recibió mención de calidad. Hay que aclarar, no obstante, que la no acreditación de los títulos no merma su valor profesional: son títulos oficiales y válidos como hasta la fecha en que cambió el sistema. En 2007, por lo demás, sólo 612 de los doctorados españoles, de un total de 2.742, obtenían la «mención de calidad». Que la mayoría de las universidades españolas carezca de la tradición de generar y conservar datos que sirvan para la medición estadística por terceros, complica la valoración y refuerza el poder de los agentes e instrumentos burocráticos.

34 Véase, *ANECA. Informe...* (disponible también en Internet, así como los materiales de procedimiento y muchas referencias bibliográficas relacionadas con todo lo que aquí se comenta).

Unos pocos datos sobre el gasto por alumno contribuirán a iluminar la situación. La universidad pública con mayor gasto a principios de 2007 —un momento en el que se pensaba todavía en la posibilidad de reducir la competencia interna entre títulos semejantes y entre universidades cercanas—, era la Universidad Rey Juan Carlos, del sur de Madrid (3.381 euros por estudiante); la segunda la Miguel Hernández, de Elche (2.453 euros); la tercera, la cuarta y la quinta se distanciaban escasamente: Politécnica de Valencia (1.738 euros), Jaume I de Castellón (1.717) y Universidad de Burgos (1.712). Si bien la UCM se situaba al final de la lista (435 euros por estudiante, seguía siendo la universidad más demandada y ocupaba el 5º puesto —*ex aequo* con Santiago, Navarra, Elche y Córdoba— por número de tesis doctorales defendidas. Como dijimos, poco a poco y desde el otoño de 2006, se perfila el modelo de financiación autonómica por objetivos. Las evaluaciones de *calidad* son así imprescindibles, y a ello se aplican tanto la agencia nacional como las autonómicas, todas ellas conectadas a la principal, ANECA, y en algún caso miembros directos de ENQA, la agencia europea. Las últimas en incorporarse a esta fórmula fueron Baleares, Extremadura, Murcia y La Rioja, y el mayor esfuerzo financiero para incentivar la calidad en las universidades públicas ha correspondido a Navarra, País Vasco y Cataluña. Pero ello no puede recubrir la dejadez del gobierno central. Cuando, en octubre de 2006 el entonces presidente de la CRUE, el rector de Oviedo Juan Vázquez, transmitía el cálculo de que hacían falta inmediata 2.350 millones de euros para afrontar la modernización ideada, la media del PIB destinado al efecto por los países de la OCDE era de un 1,3%, en tanto que España dedicaba un 1,12%. Vázquez insistía en el eje sobre el que había pivotado su gestión desde 2003: que el Gobierno de España estableciera un pacto con las autonomías para garantizar niveles suficientes de financiación.

El 30 de enero de 2009 el MICINN colgó de su web una ingenua *Declaración de Apoyo y Defensa de la Universidad Pública Española*, decálogo de compromisos de «calidad, modernización, autonomía universitaria y financiación sostenible, igualdad de oportunidades, adaptación al EEES, eficiencia, transparencia y simplificación administrativa, promoción docente e investigadora de las Humanidades y las Ciencias Sociales, internacionalización de la universidad», y —más sorprendentes en su formulación— compromisos

«con la responsabilidad social universitaria y la transferencia responsable de conocimiento», y «con la activación de la economía mediante el desarrollo de los campus universitarios». Son los principios básicos de la Estrategia 2015, a negociar con las comunidades. El 18 de febrero siguiente, la ministra Garmendia acompañaba a la alemana Anette Schavan, titular de Educación e Investigación, en la conferencia que ésta impartió en la Fundación Rafael del Pino de Madrid, sobre el EEES y el papel de la innovación en el crecimiento económico.³⁵ Con los fantasmas de la movilización estudiantil a sus espaldas, la española defendía su apuesta³⁶

por una universidad abierta y pública, reflejo de nuestros valores y principios, abierta a todos los ciudadanos, sin excluir a nadie por motivos sociales, económicos o de cualquier otra índole. Así como a las nuevas ideas, y que deberá ser capaz de reaccionar e incluso anticiparse a las preocupaciones de una sociedad que necesita referencias morales e intelectuales para hacer frente a sus retos.

Titulaciones nuevas

«Grado» es un término clásico en la historia de las universidades. Se conocen bien desde tiempos antiguos su función, tipo de estudios y nivel. Pero la mayoría de los universitarios españoles ignoramos hasta los datos más elementales acerca de la tradición institucional y académica. La adopción del término *grado*, impuesta ahora de manera tan forzada como equívoca —peor está siendo aún la comprensión de en qué consiste un máster—, levantó ampollas desde el principio. Después de mucho titubear, la decisión adoptada conllevaba el equívoco, pero contentaba a las fuerzas académicas y se amparaba en confusas razones de equidad económica y social: mantenía precios públicos por más tiempo, sin tener que abordar el tema de las becas. En cuanto a los másteres, las universidades públicas que ya los han comenzado a implantar tropiezan a veces no con problemas de demanda, como imaginaron, sino con la imposibilidad material de mantener niveles aceptables de eficiencia entre los estudiantes, en una programación que muchas veces

35 Anette Schavan disertó sobre «El cometido de las universidades en la sociedad del conocimiento», en el ciclo de conferencias «Europa ante los cambios universitarios», inaugurado el 26 de junio de 2008 por el Comisario Europeo de Educación, Jan Figuel.

36 <www.micinn.es>. Nota de prensa.

supera sus posibilidades reales de concentración. En suma, o bien los estudios no se han definido adecuada y claramente, o bien la fuerte intensividad no es asumible, pues obedece a objetivos más propios del doctorado y no de la esfera intermedia —y de naturaleza plural— que es el máster. El ciclo superior, para sorpresa que ya comenté, queda por el momento reducido a la elaboración de la tesis doctoral, extrañamente adherida al máster cursado previamente, y para ella no se exige más contribución discente. La mejora del doctorado en España, con todo, era bastante clara desde la reforma acometida, en 1985, por el ministro socialista José M. Maravall.

Referido al curso 2007-2008, el *Estudio de la oferta, demanda y matrícula de nuevo ingreso en las universidades públicas y privadas*³⁷ indica que unas 50 carreras tenían vacantes plazas en un 40%, y que había unos 40.000 puestos universitarios sin cubrir en toda España, como producto de la proliferación de títulos y universidades. Aunque esto no se comenta apenas, ni dentro ni fuera de la universidad, los estudios de viabilidad de la reforma (2002-2003) resaltaban la variedad exagerada de los estudios de grado y su reiteración en espacios geográficos muy cercanos. No se recomendaba suprimir los estudios menos demandados sino reagruparlos. En cierto modo, sólo Cataluña ha seguido el consejo, pero sí se ha tendido lógicamente a disminuir el número de plazas ofrecidas en aquellas titulaciones menos demandadas. Una plantilla básicamente compuesta de profesorado funcionario, obviamente, no es el único obstáculo, pero sí quizá es el más evidente.³⁸ Y sin embargo, políticos y gestores universitarios, por igual, están perdiendo la oportunidad de utilizar la potente herramienta que, en principio, ofrecía la contratación laboral (la otra novedad interesante

37 Accesible en <Elpaís.com-Educación>, 9-II-2009 y en la web del MICINN.

38 Algunas de las opciones que cubrieron sus plazas ofertadas: Medicina, Farmacia, Veterinaria, Enfermería, Biotecnología, Arquitectura, Ingeniería aeronáutica, Psicología, Periodismo, Filología Vasca, y Maestros de Infantil y de Primaria. En cambio, en Filología Portuguesa quedaban desiertas un 87%, en Hebrea 85%, en Románicas 83%, en Italiano 80%... Pero no es sólo en Letras: en Ingeniería Técnica Industrial Textil las vacantes fueron el 81%, en Geodesia el 78%, en Ingeniería de Materiales, el 77%. Las carreras más cotizadas, esta vez por considerarse explícitamente menos abocadas al paro, son: Administración y dirección de Empresas, Ingeniero Industrial, Economista, Ingeniero Técnico Industrial, Medicina, Derecho, Ingeniero Informático, Ingeniero de Caminos, Ciencias Empresariales, e Ingeniero Técnico Informático.

que introdujo la LOU). Aunque bien es verdad que la concesión de esos contratos, sin dejar de ser pública, se pervierte en la práctica, inscrita en una cultura profesional que en ciertos ámbitos está dominada aún, y más de lo tolerable, por clientelas y grupos de interés.

España es el único país de la OCDE en el que se ha reducido el poder adquisitivo del salario medio entre 1995 y 2005 (un 4%), y lo hizo ya, paradójicamente, en tiempos de bonanza y crecimiento. La tasa de temporalidad en el empleo es muy elevada: un 31% de eventualidad, más del doble de la media europea (14,5%). Más de un tercio de los titulados universitarios entre 25 y 64 años desempeña trabajos que no precisan de alta cualificación (sólo Irlanda y Estonia sacan peor rendimiento a sus titulados) (*El País*, 12-IV-2009, 32). El índice de paro juvenil (no sólo universitarios) a finales de marzo pasado, rozaba en España el 30%, un récord en la Unión Europea.³⁹ Acaban de licenciarse aproximadamente otros 200.000 jóvenes: «Joven, con uno o varios títulos universitarios, un máster recién acabado y dominio de varios idiomas» —puede leerse en un diario antigubernamental (*El Mundo*, 25-II-2009, 1, «Campus») —, «éste es el candidato ideal para engrosar la lista de españoles en paro» Entre los titulados en FP, efectivamente, el paro no había golpeado tan fuerte: un 5% en 2007, cuando casi un 40% de los titulados universitarios españoles no había conseguido aún estabilidad laboral, cinco años después de licenciarse, y percibían un salario medio de 1.414 euros mensuales (sólo en Chequia se pagaba peor), mientras los graduados alemanes, primeros en la lista, percibían casi 1.280 euros más (*El País*, 12-IV-2009, 32).

Por otra parte, es evidente que la mala comprensión del significado e implicaciones del «crédito ECTS», expresión del nuevo ideal educativo, no es sólo un problema español. Lo específico de nuestro caso tiene que ver con tres tipos de asuntos. Ante todo, está el déficit (que ya no es total, por fortuna) de una cultura científica y de una tradición educativa que primen la libre discusión de los textos, y la experimentación práctica, por parte de los aprendices. Ello viene de atrás, su

39 El 30,4% exactamente, en enero de 2009, según el Observatorio de Empleo del Consejo de la Juventud. Otros datos: un 21,5% en Francia, un 17,7% en Portugal, y un 10,2% en Alemania, siendo la media de la UE de los 27 un 17%. (El porcentaje va establecido sobre la población laboral activa menor de 25 años.) Los programas de orientación para el empleo, desde el comienzo de la crisis, recogen masivamente a jóvenes sin empleo, incluso ya de las ingenierías técnicas.

arraigo histórico es persistente y tiene un peso grande todavía en la sensibilidad colectiva de los enseñantes, incluso en educación superior. Después, está la opacidad, los titubeos e indefinición injustificables de los gobiernos acerca de los acuerdos europeos. Ambos partidos de gobierno, PP y PSOE, han minusvalorado además la responsabilidad que entrañaba dejar a Comunidades Autónomas y consejos de gobierno de las universidades, alternativa o combinadamente, la gestión de un cambio tan profundo. Las instrucciones de los ministerios MEC y MICINN, siempre a remolque y contradictorias, han sido burocratizadas y banalizadas por los equipos académicos, y siguen siéndolo hasta hoy, salvo excepciones. Y en tercer lugar, pero no menos importante, está la falta de recursos específicos para facilitar a profesores y estudiantes acostumbrarnos a modos menos memorísticos y superficiales de aprendizaje. Que no es lo mismo que la adopción masiva e indiscriminada de nuevas tecnologías y/o modelos didácticos.

Se huye —o eso al menos parece— de procedimientos reales que permitan un cambio que no sea sólo retórico y superficial. El refuerzo del aprendizaje creativo, y a la vez *práctico*, exige como condición *sine qua non* que los grupos de docencia sean reducidos, pero las previsiones —por razones de financiación— no van por ese lado, salvo en las universidades de escasa afluencia. Algún estudio reciente pone además de relieve —así el *UE Converte*, realizado por la Cámara de Comercio de Madrid y la Fundación Universidad Empresa— que a los licenciados españoles les faltan habilidades tales como capacidad de iniciativa y resolución de problemas, tomar decisiones y asumir riesgos, ejercer liderazgo y verdadero interés por la calidad del trabajo realizado. Y, cómo no, carecen todavía, a pesar de la mejora, de un suficiente dominio de idiomas.

Son pocos quienes hablan de la equidad social en términos no utópicos, socio-económicos. El sociólogo Castells está entre ellos y se atreve a proponer, de acuerdo con la tradición americana, el aumento del precio de las matrículas para que la parte más importante del presupuesto de las universidades dependa de la aportación de sus estudiantes, y aquéllas se vean obligadas a competir para atraerlos, ofreciendo más calidad:⁴⁰

40 A contracorriente de la opinión mayoritaria, y en evidente coincidencia con las recomendaciones europeas, recomienda Castells (cf. nota 46) «renovar la gobernanza

El Estado tiene que dar becas a todos los estudiantes que las necesiten. Precios públicos bajos para todos es una política regresiva, como demuestran los estudios internacionales, porque si los hijos de buena familia pagan lo mismo que los de familias modestas, quiere decir que nuestros impuestos subvencionan a los más ricos. Equidad es que paguen todos más y que la mayoría reciba becas según el ingreso familiar. [...] Las universidades que no den buen servicio tendrán que darlo si no quieren que los estudiantes se vayan a las que funcionen mejor. Aguijoneadas por la búsqueda de recursos, dedicarán más esfuerzo a innovar en la enseñanza y a dar una formación útil que a pedirle al Estado café para todos.

Salvo entre los propios estudiantes, que a veces más que reclamar becas piden poder seguir compatibilizando trabajo y estudios —algo que se ha ido imponiendo hasta aquí, con gran tolerancia del profesorado en cuanto a la obligatoriedad de asistir a clase—,⁴¹ la demanda de becas no ha sido muy fuerte, si bien es el único punto en el que parece ir llegándose a un acuerdo. Ése es el marco en el que se entienden otras medidas —anunciadas o ya tomadas—, extremadamente respetuosas con la libre elección de los jóvenes en cuanto a ocupaciones laborales y búsqueda de empleo, aunque no favorezcan la concentración en el estudio y los buenos resultados. La «Estrategia 2015» contiene en borrador un *Estatuto del Estudiante* que asegura la compatibilidad de trabajo y estudios como un «derecho» en torno al cual giran, a su vez, los demás derechos.⁴² A mediados de marzo de 2009, sin embargo,

universitaria, empezando por la elección de los rectores. Las mejores universidades del mundo son las que gozan de autonomía de decisión, combinando en su gobierno la gestión académica, descentralizada en manos de los profesores, con la dirección estratégica y la necesaria disciplina por parte de la administración de la universidad. ¿Quién nombra entonces a los rectores? Patronatos de personalidades independientes nombrados por quienes aportan los recursos. En el caso de las universidades privadas, los donantes. En el caso de las universidades públicas, los parlamentos y gobiernos que administran nuestros impuestos. Pero, ya nombrados, patronatos, administradores y profesores gozan de autonomía para gestionar la universidad».

41 En algunas protestas, incluso, los estudiantes vinculan la temida y denostada «mercantilización» con la plena dedicación obligatoria: «Los créditos ECTS», dijo la Unión de Historiadores Progresistas a la Junta de Facultad de Geografía e Historia de la UCM, el 25 de septiembre de 2008, «consagran el modelo pedagógico que genera la figura del estudiante a tiempo completo, es decir: las ocho horas diarias de trabajo se trasladan a la condición estudiantil. La expropiación del tiempo de vida, forma y contenido de la nueva condición estudiantil aparece con el objetivo de medir el tiempo de estudio, aumentando los ritmos, que son verdaderos ritmos de trabajo» (octavilla multicopiada repartida en la sesión).

42 El 23 de enero de 2009, antes de reconocerse públicamente la existencia de crisis económica, la ministra Garmendia presentaba un borrador ante asociaciones estudiantiles

Rodríguez Zapatero en persona anunció que, a partir del próximo curso, se devolvería el dinero de las matrículas a los estudiantes universitarios que aprobaran todo el año académico de una vez. Y es que el 90% de los alumnos no lo consigue (de hecho, más bien por no presentarse a examen que por no dar el mínimo nivel). Las tasas de matrícula, aun con la elevación de los últimos tiempos, son bajas y aportan solamente un 6% de la financiación. Dos meses después, no se sabía aún qué ocurriría con la estimación presupuestaria de 100 millones de euros que debería ser el peldaño primero de un nuevo modelo de financiación, según aquel proyecto salido del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria (*El País*, 15-III-2009, 34). Seguía sin aprobarse, a la espera de decidir en qué instancia finalmente recaería, un programa de «becas salario» que permitiera reforzar la igualdad de oportunidades, puesto que en realidad los estudiantes menos fuertes económicamente apenas pueden afrontar las enseñanzas «duras», las técnicas de grado superior.

Otro problema tiene que ver con la formación del profesorado de secundaria, afectado en las últimas décadas por multitud de cambios y sometido a los dictados de gestores afectos a planteamientos pedagógicos que no siempre se han revelado eficaces, ni mucho menos. En la primavera del 2009 se sumó a la agobiante expectativa que, cada cierto tiempo revela el informe PISA, la situación creada por una normativa, publicada en otoño de 2007, que obligaba desde entonces a los graduados que no poseían ya el llamado Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP), si es que querían enseñar en los niveles primario y secundario, a cursar un máster específico y fuertemente orientado en sus directrices psicopedagógicas desde el MEC.⁴³ No conllevaba

no contrarias a Bolonia, anunciando que el gobierno destinaría cinco millones de euros en 2009 para contratar a tiempo parcial a estudiantes que colaboraran en tareas culturales y solidarias, entre otras, los «Campus de Excelencia» que prometía crear, además de reconocer créditos a la experiencia laboral o profesional de los estudiantes y a sus actividades culturales y deportivas. El estatuto se detuvo incluso antes de llegar Gabilondo al ministerio. Debería haber culminado con la aprobación de un Consejo del Estudiante Universitario, máximo órgano de representación estudiantil presidido por la ministra, y del que formarían parte dos estudiantes por cada universidad, pública o privada, con delegaciones de las cuatro asociaciones estudiantiles invitadas. (*El País*, 24-I-2009, 31). No aflojó ello la tensión estudiantil y los estudiantes anti-Bolonia siguieron convocando paros.

43 «Resolución de 17 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de

inserción laboral, ni siquiera a título de prueba. Poco antes de su aprobación, y en tanto que unos corrían a aprovechar la última oportunidad de obtener el CAP —también ofrecido ahora por universidades privadas, con libertad para fijar precios—,⁴⁴ los estudiantes anti-Bolonia usaron el rechazo al máster como fuente de realimentación. A partir del curso 2009-2010 el máster de profesorado sería obligatorio, sin vuelta atrás, como advirtió en diciembre de 2008 el entonces Director General de Universidades, Felipe Pétriz, a pesar de que la protesta estudiantil —y a remolque de ésta, algún rector— pedían su retirada.⁴⁵ Hubo responsables de formación del profesorado que no le creyeron, pero así está siendo (*El País*, 15-XII-2008, 34). Que el CAP, que se diseñó en los años sesenta y ha sobrevivido, acartonado o casi virtual en las universidades, haya derivado en esa situación, no deja de ser indicador de problemas más hondos, que afectan al conjunto del sistema educativo en España. Tienen que ver con la financiación, claro, pero quizá en mayor medida con la confianza en el valor de la educación.

Son muchos, en resumidas cuentas, los conflictos que lastran la transformación del marco educativo, y a cuya solución no favorecen las vacilaciones, retrasos y tanteos legislativos, así como la falta de volun-

Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas» (BOE 305, 52851 y ss.).

- 44 En Alicante se levantaron aulas prefabricadas para atender la avalancha de solicitudes, en una demanda que se había duplicado (de 1.000 a 2.000), como en Zaragoza, Barcelona o Madrid. En Sevilla sólo subió el 50%. La UCM recibió en años pasados en torno a 12.000 alumnos. En 2008, tuvo 5.000. Mientras que en la pública el cursillo cuesta en torno a 200 euros, la privada oscila entre 1.000 y 1.600 en la actualidad.
- 45 Lo incorpora también el *Manifiesto* hecho público por la Facultad de Filosofía de la UCM, en el que se insiste en su apariencia de proyección del CAP, eludiendo formación específica a los futuros docentes (cuya preparación, en un futuro inmediato, quedará cercenada por la menor extensión de las carreras). Los porcentajes que marca el decreto son de 40% para didácticas de las materias que hayan de enseñarse, 25% de prácticas en los centros, y el resto para sociología, pedagogía y psicología, más una ampliación de contenidos específicos, a partir de los que los estudiantes posean ya. (El manifiesto recoge un acuerdo de Junta de Facultad de 29 de enero de 2008 y se publicó en prensa como «La profesión del profesor». En la web: <<http://fs-morente.filos.ucm.es/manifiesto/index.htm>>).

tad y resolución de muchos agentes académicos, incongruentes al poner en práctica la respuesta a sus propias demandas. El desconcierto ha incidido en los centros, produciendo desánimo y llevando a muchos a la inhibición o a la protesta vacua. La *burocratización*, consecuencia casi inevitable de la confusión que exuda la tecnología informática, es la nebulosa inevitable a que una infinidad de medidas —no necesariamente coherentes— de interminables órdenes y modificaciones, de estructura o formato, acaban por conducir. Tenga la culpa o no de todo ello «Bolonía», lo cierto es que la cadena de enlaces burocráticos va a limitar a corto plazo las capacidades creativas de profesores y estudiantes, ésa es la convicción general. No obstante, apenas se discute cómo atajar los males de manera operativa y concreta. Los debates sobre la universidad son fuertemente emocionales, recuerda Manuel Castells,⁴⁶ quien opina que limitar el despliegue de emociones invocando la racionalidad —que es lo que a veces se consigue al salir al paso de las críticas— podría reforzar el blindaje de los males profundos de nuestra universidad. Por lo demás, si es cierta la presión de Bruselas en este aspecto, como en otros, ello no debería servir de coartada para imposiciones prácticas derivadas de una deficiente comprensión del alcance real de las transformaciones, o que en realidad se deben a presiones y servidumbres internas. Las universidades de reciente creación y pequeño tamaño tienen ventaja frente a las grandes y antiguas, sobre todo si la autonomía a que pertenecen las ampara, y espera obtener de ella rentabilidad. El profesorado, en última instancia, ha ido envejeciendo como colectivo —pero vacila a veces en aceptar los planes de jubilación incentivada—, y se halla no sólo desorientado ante los cambios, sino alarmado ante el agobio de tareas mecánicas y administrativas que es ya realidad cotidiana e implacable.

46 Manuel Castells, «La universidad a debate», *La Vanguardia*, 29-XI-2008, 21. Por su trayectoria personal, Castells es uno de los pocos intervinientes en el debate que no teme la financiación privada en la universidad pública: «Hay en el mundo universidades públicas, como mi Universidad de Berkeley, que reciben fondos de investigación y becas de empresas sin comprometer la independencia y la calidad de la enseñanza. [...] Las empresas saben que la autonomía universitaria es esencial para que les sirvan sus productos. Hay que conseguir incremento de la financiación pública y posibilidad de recabar financiación privada y programas con empresas que proporcionen una formación directamente útil en el mercado de trabajo». En la financiación privada, sin embargo, no parece posible por el momento confiar en España, no sólo porque falta cultura claramente, sino porque las propias empresas y entidades financieras no parecen estar por la labor. Y menos con la crisis.

El Estado de las Autonomías

Lo más importante es seguramente, a la hora de hacer prospecciones de futuro, el hecho de que una Comunidad Autónoma haya decidido apostar o no por el sostenimiento de sus universidades públicas. En algunas, como Madrid y Valencia, ambas regidas por el PP, las instituciones privadas son objeto de atención y ventajas relativas. Las demandas de financiación extraordinaria que esporádicamente hacen las autoridades académicas al poder central sólo podrían atenderse ligadas a propuestas de armonización o, como impulso suplementario, para equilibrar fuerzas. Esperanza Aguirre apretó las tuercas a las universidades madrileñas en noviembre pasado, esperando ser seguida por otros presidentes autonómicos del PP. En Madrid estudian aproximadamente 1,3 millones de universitarios, uno de cada cinco (y sólo 144.000 de ellos lo hacen, de momento, en universidades privadas), siendo la comunidad que recibe más estudiantes de fuera de ella. No logró generalizar el recorte presupuestario,⁴⁷ pero mantiene la presión iniciada al mermarse el convenio sobre financiación que debería alcanzar al 2010 (a la UCM se le retiró el 30% de los gastos corrientes y el 50% de la inversión).⁴⁸

Además, el gobierno regional de Madrid anuncia lo que llama «cheque a las familias», para que los estudiantes elijan la universidad, pública o privada, que deseen para el posgrado. Si eligen la segunda opción, se reducirán los fondos a las públicas madrileñas. El 27 de noviembre de 2008 los seis rectores de éstas, a través de la Conferencia que las une (CRUMA) y reunidos en el Círculo de Bellas Artes, anunciaron que se manifestarían días después frente a la Consejería de

47 Posturas de otras comunidades respecto a incrementos presupuestarios, en *El País*, 13-X-2008, 32.

48 El presupuesto de la CAM para 2009, en su capítulo 518 («Universidades»), ya preveía una reducción del 4,35%. Las inversiones bajarían así de 120 a 64 millones de euros, eludiendo abonar el incremento aprobado por el gobierno en 2004, relativo a pagas extraordinarias. La UCM tomó medidas de excepción, como bloquear los expedientes de gasto en fase de retención o autorización, la revisión de ejecución de contratos «comprometidos», la paralización de las convocatorias de becas y ayudas con cargo a fondos propios, la retención de un 40% del crédito disponible en todas las unidades de gasto y de un 50% de los saldos a incorporar como remanente de las actividades científicas realizadas desde la propia universidad. A ello se sumó la limitación de horas extraordinarias al personal administrativo, y la reducción del importe de conferencias y gratificaciones.

Educación.⁴⁹ Los sindicatos se sumaron y dieron un contenido anti-privatizador a la convocatoria. Pero el día de la manifestación, 10 de diciembre, sólo acudió un rector, el de la UCM.

Todavía recientemente el Secretario de Estado de Investigación, Carlos Martínez, reconoció —en el foro «España innova»— que las universidades españolas están «financiadas por debajo de sus posibilidades», incluso por debajo de la media de la OCDE y la Europa de los 15. Alertó de la necesidad de activar la competencia interna y la competitividad entre centros para allegar recursos.⁵⁰ Pero a pesar del malestar, no existe un verdadero debate ni siquiera acerca de cómo realizar reforma de los estudios «a coste cero»,⁵¹ en tanto que las privadas aprovechan el marco legal liberalizador no ya, evidentemente, para crear infraestructuras de investigación, sino para poner en marcha títulos que, de momento, tienen acogida. Las diferencias entre comunidades, no sólo en este plano de la competición entre pública y privada, sino en general, son grandes, en ritmo e intensidad. Aunque la información no es completa ni del todo segura —faltan datos oficiales, o los que hay oscilan y se contradicen—, la Comunidad más avanzada en implantación de títulos es Cataluña, que a mediados de marzo tenía ya en marcha 31 de los 333 títulos de grado que quiere crear. Para 2010 cuenta con haber adaptado un 75% del total.⁵²

La letra de la ley considera que del incremento del esfuerzo investigador se derivará la mayor competencia y relevancia de las universidades públicas. El esfuerzo individual y colectivo que se les exige a las privadas es mucho menor, pero eso no parece deteriorar por el momento la buena imagen de que en general gozan estos establecimientos entre muchos de los estudiantes y sus familias, en especial en los ámbitos

49 El Consejero de Hacienda, Beteta, había negado que el monto total de la deuda que los rectores reclamaban ascendiera, como ellos decían, a 223 millones de euros. Pero no aportaba pruebas.

50 El boletín del foro, en <foronuevaeconomia.com>.

51 El ministerio negó que fuera así, objetando haber destinado, entre 2008 y 2009, 40 millones de euros a «acciones ligadas al EEES, como el cambio de los títulos de escuela universitaria o la innovación docente» (Marius Rubiralta en *El País*, 12-I-2009, 30).

52 En declaraciones de 18 de marzo, la Comisionada de Universidades catalana, Blanca Palmada, afirmaba que de las 535 titulaciones que ofrecerían las doce universidades catalanas, 333 se adaptarían en esa fecha a Bolonia, y otras 188 se prolongarían todavía por unos años (*Público*, 19-III-2009, 31).

regionales en los que no coinciden el signo partidario del gobierno de la nación y el del gobierno regional. La mayoría de las universidades privadas, como es sabido, tienen que ver con instituciones religiosas y, por otra parte, no cuentan con un profesorado de cualificación similar a la universidad pública, en general. Ni mucho menos, salvo excepciones que ya son de raigambre —por venir de las primeras privadas, y no de esta floración última—, con investigadores propiamente.

Respecto al futuro previsto para el profesorado, la Dirección General de Universidades empezó a circular a principios de 2009 un primer borrador de Estatuto para el Personal Docente e Investigador, tarea aplazada desde 2004 y que se centra en el funcionariado —aunque la LOU (2001) y su reforma, la LOMLOU (2007) contemplan asimismo la vía laboral, y que por el momento no interesa—.⁵³ En Madrid, a comienzos de 2009, había algo más de 17.000 profesores universitarios (unos 6.000 sólo en la UCM). Con críticas de los sindicatos⁵⁴ y reticencias de alguna Comunidad,⁵⁵ apenas nadie más que algún decano ha discutido el borrador, parte de la *Estrategia Universidad 2015*, proyecto estrella que fue presentado como «un gran pacto social por la educación superior» entre la Administración general del Estado, las administraciones autonómicas, las universidades,

53 Sólo al principio de la implantación, LOU pareció tomarse en serio la contratación laboral de una manera digna.

54 Desde diciembre de 2008, CC. OO. lamenta sobre todo el reconocimiento del contrato de obra o servicio para contrataciones esporádicas o sustituciones (imposibles de cubrir hoy con agilidad, por la inflexibilidad de la ley), y la potenciación de la investigación en el marco de la carrera profesional de los docentes y sus retribuciones (no especificadas sin embargo de manera concreta, puesto que la atribución de incentivos depende en buena parte de la administración local). Se protesta también contra el exceso del celo evaluador que, poco a poco, se va adueñando de él día a día. Por su parte, las hojas volantes e informes de UGT insisten en la pérdida de poder adquisitivo del profesorado y en que, si las condiciones del borrador se cumplen, muchos profesores universitarios tendremos cuatro tipos de evaluación diferente, acumuladas y no sustituibles entre sí (al año para el complemento autonómico, cada quinquenio —por dos conceptos diferentes, la docencia y la evaluación «global», y para la investigación cada seis años, como viene sucediendo hasta aquí).

55 De nuevo es el gobierno regional de Madrid uno de los menos proclives a sostener el coste de la universidad pública. A pesar de firmar un convenio colectivo para el personal docente laboral de las seis públicas del distrito en septiembre de 2008, la Dirección General se negó a cumplirlo después. A finales de febrero de 2009 los sindicatos esperaban aún que la CRUMA, presidida a la sazón por el rector de la Universidad Rey Juan Carlos, les ayudara a presionar.

los agentes sociales y económicos y la sociedad en general, «para afrontar los retos de la globalización». Su apuesta por la transferencia de tecnología (idea matriz en el MICINN), debería garantizar «que el sistema universitario español en su conjunto siga avanzando hacia la excelencia y se consolide en el contexto internacional», pero la crisis ha acallado la euforia, arrastrando con ella de momento los «campus de excelencia».⁵⁶ Por otro lado, parece ir cuajando la rendición de cuentas, obligación que las universidades escamoteaban con facilidad hasta hace poco, y cuyo cumplimiento partió de la Conferencia de Rectores. La complejidad de la situación se resume en unos pocos párrafos, aún por desarrollar.⁵⁷

Y en fin, ahí está la preocupación del Gobierno por fomentar la igualdad de género a través de diversas medidas para favorecer la feminización de la universidad y los ámbitos científicos: Andalucía, la comunidad más avanzada en legislación, apuesta por una participación de las mujeres en los órganos de gestión y dirección de la universidad no inferior a un 40%, y recomienda no bajar el listón del 20% de mujeres en el acceso a cátedras.

56 La «Estrategia», que pretende situar a España entre los 10 países más avanzados en educación superior para esa fecha, habla de esas «instituciones que, compartiendo el mismo campus, elaboren un proyecto estratégico común con el fin de crear un entorno académico, científico, emprendedor e innovador dirigido a obtener una alta visibilidad internacional». Era presentada en la UPV/EHU, por el ministerio y el rector del País Vasco, el 12 de marzo de 2009. Hasta ese momento, la presentación había tenido lugar en Santiago, 23 de octubre de 2008; Alicante, 28; Oviedo, 5 de noviembre; Pompeu Fabra, 17; Vigo, 21; Salamanca, 26 de noviembre; Extremadura, 18 de diciembre; Pablo de Olavide (Sevilla), 8 de enero de 2009; Universidad de Valencia y Politécnica de Valencia, 12; Burgos, 15; Murcia, 22; Deusto, 27; Pontificia de Salamanca, 12 de febrero; Tarragona, 16; Zaragoza, 9 de marzo (extractos del discurso del secretario de Estado Marius Rubiralta, el 12-III-2009, en <www.micinn.es>).

57 El *Compromiso con la Promoción docente e investigadora de las Humanidades y Ciencias Sociales*, por ejemplo, asegura que el Gobierno «es consciente que [sic] el proceso de adaptación al EEES y el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación (LOE), en relación al máster de secundaria, ha dado lugar a una situación de preocupación general en docentes y estudiantes. Además, algunos mensajes equívocos en relación a las prioridades de la investigación, así como acerca de la eficiencia económica de las titulaciones, han aumentado el nivel de confusión. Por ello, dado que estos ámbitos de conocimiento constituyen la esencia del Sistema Universitario Europeo, y por ello de nuestro modelo de universidad, el Gobierno de España está dispuesto a impulsar actuaciones específicas de promoción de sus actividades docentes e investigadoras, así como a resolver cuestiones que afectan a las evaluaciones de profesorado y proyectos. Por

Cambio científico e investigación

La investigación realizada en las universidades sigue creciendo en términos globales, al tiempo que se incrementa la sensibilidad positiva del profesorado hacia las tareas científicas, aunque ello no sin tensiones.⁵⁸ En tanto que una parte del profesorado más veterano, con algún respaldo sindical,⁵⁹ echa de menos una mayor potenciación y consideración de la docencia, muchos entre los pocos jóvenes que acceden al profesorado universitario —insuficientes en número como para renovar los cuadros— muestran tendencia a menospreciar la calidad de las tareas docentes frente al cultivo de la investigación. La cual se valora en la promoción —esto se dice con frecuencia, aunque tampoco haya razón siempre para creerlo— más que la docencia.⁶⁰

En cuanto a la financiación de la investigación, es de notar la escasa participación global, en proporción, de los investigadores españoles en los proyectos europeos. En ciertos casos, puede entenderse que determinados colectivos se bastan con la financiación nacional y autonómica (siendo esto aplicable a muchos grupos de ciencias sociales y

todo ello el MICINN convocará una comisión de análisis formada por especialistas de las áreas afectadas para elaborar un Plan de Apoyo en el marco de la Estrategia Universidad 2015».

- 58 Los incentivos por investigación, y otras medidas, han incidido positivamente. Entre 1989 y 2005 contaba con todos los «sexenios» posibles un 47% del total del profesorado, siendo 25% quienes los poseían parcialmente. Un 28% habían sido rechazados o no se habían presentado a la convocatoria anual de la CNEAI. Los más altos porcentajes de éxito estaban en las universidades Carlos III de Madrid, Jaime I de Castellón, Pompeu Fabra de Barcelona, y Pablo de Olavide de Sevilla.
- 59 Comisiones Obreras interpuso recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con el llamado «complemento retributivo», concepto de incentivos por méritos individuales que desarrolla el mandato LOU de potenciar la investigación por el profesorado universitario y que, en su componente variable, premia sobre todo la dirección de proyectos de investigación financiados. El esfuerzo sindical fue dirigido a equiparar la docencia —pues sólo la mitad del total de PDI universitario tiene derecho a ese complemento en función de los criterios adoptados—, pero el TSJM, a principios de 2009, le dio la razón al gobierno de la presidenta Aguirre. Cada comunidad ha desarrollado ese complemento de manera diversa.
- 60 La *Hoja del Lunes* 454, de 18-XII-2008 de CC. OO. concluye: «La situación de la Universidad española es complicada en estos momentos, y no es deseable que converjan más factores, pero desde CC. OO. no se va a admitir que se modifiquen a peor las condiciones del PDI». En junio de 2009 sigue sin aprobarse el Estatuto y sin aclararse los extremos sobre los que hubo objeción.

humanidades). Pero también hay que hacer notar las continuas quejas de los científicos por la excesiva burocratización del proceso de solicitud de fondos y las dificultades que suscita la gestión de los mismos: falta de infraestructuras para la gestión de proyectos, e infinitos inconvenientes y trabas que es preciso sortear. Las quejas afectan asimismo a los retrasos en las convocatorias, que tienden a reaparecer, así como a la poco clara actitud del ministerio acerca de la financiación de excelencia.⁶¹ No es fácil realmente pasar *del cemento al conocimiento*. Con todo, el «compromiso número 10» de la estrategia del Gobierno para los próximos cinco años hablaba de implicarse en «la mejora en las condiciones de vida personal y laboral de la comunidad universitaria y de sus entornos, como acción de mejora de la calidad del servicio público que prestan las universidades». Con el objetivo de fomentar campus de excelencia, hoy aparcado por la crisis, se aspiraba a «crear verdaderos entornos de vida universitaria integrada socialmente al distrito urbano o territorio, con gran calidad y altas prestaciones de servicios y mejoras en sostenibilidad medioambiental». También, atraer a los mejores estudiantes e investigadores, favoreciendo «la competencia por ubicar instalaciones científicas y empresas de alto valor añadido». A esta hora, ninguna de esas ideas ha comenzado a despegar. Y no se ha vuelto a preguntar por la cuantía precisa del fondo extraordinario para universidades que, al decir del Gobierno, se había incluido en el «Plan E» (Plan Español de Estímulo de la Economía y el Empleo) en noviembre del 2008.⁶² Se habló entonces, imprecisamente, de unos 200 millones con destino a las universidades y otros 150 (2008) y 219

61 En noviembre de 2008, el Gobierno anunciaba la congelación de los dos programas estrella de fomento de la investigación: el «Consolider» (grupos y proyectos de excelencia científica) y el «Cénit» (grandes proyectos de I+D de cooperación pública y privada). Pero, para el primero, el 19 de enero de 2009 el MICINN daba marcha atrás, e incluso incrementaba algo el presupuesto anterior (15 millones de euros) para nuevas concesiones. En cualquier caso, el monto total es bajo, pues se trata sólo de una docena de nuevos proyectos por año, a sumarse a los anteriores en vigor (57 en total, por el momento). En cuanto a Cénit, rescatado también, se anunciaba la mayor dotación presupuestaria hasta ahora nunca habida por ese concepto: casi 200 millones de euros.

62 490 millones iban destinados a nuevas convocatorias de I+D, distintas de las existentes y complementarias, que todavía no han aparecido. Con ello el presupuesto del MICINN para 2009 se incrementaba un 10% respecto al del año anterior, llegando a los 7.747 millones de euros. Sin embargo, ha sido el ministerio más afectado por los recortes presupuestarios de urgencia, a partir de abril.

(2009), con destino a esos *campus de excelencia* que hoy vuelven a aparentar irrealidad.

En medio de la pasión legisladora que suele caracterizar a la vida política española, el MICINN anunciaba a principios del 2009 que iba a reorganizar la investigación en tres áreas, en recolocación taxonómica de los OPIs, «organismos públicos de investigación». Garmendia buscaba entonces «la forma jurídica» para agruparlos en tres grupos: ciencias de la vida, ciencias de la materia (matemáticas, física, información y comunicación, ingeniería y ciencias del universo y de la tierra) y ciencias sociales. Del presupuesto de su ministerio para este año (6.730 millones de euros), el Plan Nacional de I+D+i se llevaba algo más de 3.000, reservándose sólo para becas 844,3 millones, con una única subida significativa, en el programa Erasmus, que llegaba a los 66 millones de euros tras incrementarse el 10%. Las becas Séneca, de movilidad interior, apenas suben por el contrario un 1%. La crisis ha afectado fuertemente a ese presupuesto, hallándose aún en curso las modificaciones de todo orden que supone el nuevo reparto de tareas, desde abril, con el reconstruido MEC. En el otro extremo, la escuela de negocios de la Universidad de Navarra —presente en nueve países de cuatro continentes— ha seguido impartiendo cursos para directivos a lo largo del último semestre, en todos esos países, a pesar de la crisis mundial (*El Mundo*, 26-X-2008, 43).

Sigue esperando una *Ley de la Ciencia* que, en borrador, creaba una Agencia Estatal de Financiación para investigación básica y aplicada, asumiendo también competencias en evaluación. En ese mismo borrador, se apuesta por la contratación laboral de los científicos en organismos públicos de investigación, si bien ello parece referirse únicamente a los no vinculados a universidades, principalmente CSIC, aunque no sólo. Es novedad una fórmula suave de *tenure track*, a partir de un contrato de cinco años con evaluación al término, y después contrato indefinido. Se movilizaron frente al borrador colectivos como la Federación de Jóvenes Investigadores, becarios no contentos con una consideración de carrera investigadora que arranca de la defensa de la tesis doctoral, sin que quedaran satisfechos tampoco los contratados del Programa «Ramón y Cajal» —jóvenes científicos recuperados para los organismos públicos de investigación tras una formación solvente en el extranjero, y cuya estabilización depende, de momento, de que hayan sido revalidados mediante *acreditación* (laboral o funcional) y, a partir de

ésta, concurso público—. Por otra parte, adaptando una regulación existente (mas apenas practicada), también se prevé la contratación de extranjeros y figuras de prestigio, con contratos similares a los de alta dirección en el sector privado y, por vez primera, la posibilidad de pedir excedencia para trabajar en empresas privadas durante un plazo máximo de cinco años. Presentado a los medios el borrador a mediados de febrero, se pasó a discusión con comunidades autónomas, sindicatos y Administración central (Hacienda y función pública, sobre todo) antes de ir al parlamento, a donde todavía no llegó. En caso de aprobarse, sustituirá a la ley de 1986, también socialista.

Otros puntos interesantes de la nueva ley (entre los más próximos a la filosofía del MICINN, y por ello controvertidos) son la vinculación de la investigación al sector privado mediante participación en sociedades mercantiles, la reestructuración del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) para encargarse de financiar el desarrollo experimental, y la creación de un comité de Ética. En estos momentos, es difícil prever cuál será la aplicación práctica de muchas de esas medidas —si es que finalmente pasan del papel—, toda vez que el diseño constitucional delega la política educativa en las CCAA y son muy pocas las competencias que se reserva el Estado. En este sentido, cabe aún recordar que si bien el gasto en educación superior se incrementó notablemente desde el arranque del milenio, el gasto por universidad comenzó ahí mismo a ser menor por culpa de la proliferación de universidades. Corregir ese fallo va a ser difícil en los próximos años, pues ni siquiera una *verdadera* autonomía universitaria (es decir, el control de recursos, el cumplimiento de objetivos y el rendimiento de cuentas, todo ello en correspondencia interna) es aplicable, en la medida en que los rectores —elegidos por sufragio universal— se encuentran obligados a satisfacer intereses y obligaciones bien distintas y a acudir a frentes de contradictoria entidad. Entre las universidades que mejor parecen haber comprendido el reto están, con todo, las politécnicas.

En otros muchos aspectos de la vida académica, faltan motivos para el optimismo. Si bien la fijación de los estudiantes a las universidades de su distrito es más que una tendencia temporal (no es fácil crear cultura de la movilidad de la noche a la mañana, y con pocas becas, una vez que se ha fomentado hasta aquí por motivos políticos la creación de universidades, no ya sólo en ciudades muy próximas sino incluso en distritos contiguos, y sin contemplar una redistribución de

la oferta de títulos), hay que tener en cuenta que los propios problemas del profesorado van a lastrar la transformación. La Universidad de Cantabria ha publicado un *Atlas de la España universitaria* que ofrece datos de todo tipo, diferenciados por cada campus, todos ellos inscritos sin embargo en un marco poco tranquilizador: las universidades más jóvenes, con profesorado menos envejecido que el resto, no son competitivas de momento; las más antiguas y más grandes como la UCM, por el contrario, están interrumpiendo la renovación de las plantillas, a pesar de ser algo perentorio, por razones de tipo económico y en la imposibilidad de saber realmente, con el retraso que llevan los planes, cuál será el horizonte a medio plazo.

Queda asimismo por mencionar la consabida endogamia. Dos tercios de los profesores titulares de universidad, a la altura del verano de 2006, habían obtenido su plaza como único aspirante (no ya sólo presencial, sino en cuanto a la firma de convocatoria). La situación es producto, salvo excepciones, de la forma en que las autonomías han ido modelando sus universidades como empresa —no dispuestas a arriesgar ni a incrementar ocasionalmente costes de personal—, así como de la forma clientelar y (falsamente) «de escuela» que sigue teniendo, en buena medida, la reproducción académica en España. A un observador que sólo tuviera en cuenta la letra de la ley, no obstante, podría parecerle que algo ha empezado a cambiar, porque la selección de candidatos, tanto en su fase de acceso como de promoción —y tanto para las figuras contractuales como de función pública— se acomoda ahora a una *Acreditación* previa, que concede la Agencia Estatal para la Calidad y la Acreditación siguiendo instrucciones del Consejo de Universidades, en que la fuerza principal la constituyen los rectores, tanto de las universidades públicas como de las privadas. Este sistema, decidido por el PSOE, vino a sustituir a fines de 2006 a la denostada *Habilitación*, siendo un procedimiento de cualificación «de mínimos», que sin embargo en la práctica está conduciendo no a la competición entre acreditados, como pretendía el decreto que lo regula, sino al contrario, a la obtención individualizada de una plaza por candidato —más tarde o más temprano—, en la que se tiende a que el propio candidato (por ese concepto de empresa fuertemente sindicalizada que se exhibe) pase a tomar parte decisiva en la designación del tribunal que lo ha de consolidar. Junto a esta transformación, sustantiva y apenas discutida, otra consecuencia grande de los procesos de acreditación es, de modo

paradójico, la menos visible o aparente: en virtud de lo dispuesto en la LOU (de 21 de diciembre de 2001, bajo el PP), sólo ejecutado por la LOMLOU (de 12 de abril de 2007, con el PSOE), la Conferencia General de Política Universitaria acordaba, el 3 de septiembre de 2008, el reparto territorial del crédito necesario para la incorporación casi automática como Titular —mediante cumplimiento de requisitos mínimos que, obviamente, incluyen el título de doctor— de los casi 11.000 profesores llamados «de Escuela Universitaria». Para el ejercicio económico de 2008, el coste de la transformación fue de unos 4,5 millones de euros.

Bibliografía

- ANECA (2007): *Informe sobre el estado de la evaluación de la calidad en las universidades españolas*, Madrid, 2 de diciembre.
- HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena (2008): «Tres décadas de educación superior en España: universidades e investigación», en: *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija de Estudios sobre la Universidad*, vol. 11, núm. 1, 101-134.
- MOLINA, Cristóbal/ÁLVAREZ, Manuel/OJEDA, Antonio (2003): *Ordenación y gestión del personal docente e investigador contratado: problemas y soluciones*. Jaén: Universidad de Jaén.

Axel Kreienbrink

Las políticas migratorias en tiempos de crisis económica

Apuntes introductorios

La crisis económica actual, que por sus dimensiones es una crisis globalizada, está afectando a España como a tantos otros países —o incluso peor—. Tras más de una década de bonanza económica con continuas tasas de crecimiento positivas, el año 2008 trajo un súbito parón a una «década prodigiosa» (Oliver Alonso 2008) que ha tenido un elemento específico sin paralelismo en otro país europeo: el espectacular aumento de la inmigración. Desde el año 2000 han entrado en el país más de cuatro millones de inmigrantes, cifra que en términos absolutos sitúa a España en la segunda posición mundial en este tiempo, sólo detrás de Estados Unidos y hace de ella en términos relativos el país que más inmigrantes ha absorbido a escala mundial.

Según las cifras provisionales del avance del padrón municipal, presentadas en junio de 2009 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en España residía el 1 de enero de 2009 un total de 5,6 millones de extranjeros —cifra que quintuplica la del año 2000—. Los extranjeros representan ya un 12% de la población española. Merece ser destacado el hecho de que, a pesar de los efectos de la crisis, la población extranjera ha crecido significativamente (un 6,3%) en 2008, mientras que el crecimiento de 2007 fue sólo del 1,9%. La mitad de este incremento se debe a ciudadanos de estados miembros de la Unión Europea, que en total representan un 40,5% de los extranjeros en España. Dentro de este grupo, los rumanos son el colectivo más numeroso, con casi 800.000 personas. Entre los extra-comunitarios, los marroquíes siguen siendo la nacionalidad más numerosa (710.400), seguidos por los ecuatorianos (413.700) y los colombianos (293.000). Si se mira a los continentes, los procedentes de estados iberoamericanos (28,1%) superan a los de países africanos, que representan un 17,8% (INE 2009a).

Buena parte de esta inmigración ha sido absorbida por el mercado de trabajo, porque buena parte del crecimiento económico de España se ha basado en estos años en sectores de actividad que requieren un extensivo uso de mano de obra, como la construcción y los servicios (Pajares 2009: 23-25). Como no todos los puestos de trabajo nuevos podían ser cubiertos por la población autóctona (por ejemplo a través de un incremento de la tasa de actividad femenina), los extranjeros han sido uno de los motores decisivos del desarrollo económico del país. Lo explicó así la Oficina Económica del Presidente en un informe publicado a finales de 2006, según el cual el efecto de la inmigración ha sido netamente positivo: a él se debe la mitad del crecimiento del PIB en el período 2001-2006; también ha facilitado el crecimiento de la tasa de actividad de la población nativa y ha contribuido a rebajar la tasa de desempleo. Su efecto positivo sobre las cuentas públicas se estimaba para 2005 en 5.000 millones de euros, en oposición a la frecuente alegación de que los inmigrantes recibían más de lo que aportaban (Oficina Económica del Presidente 2006).

Esta inmensa afluencia de inmigrantes ha supuesto un desafío para la regulación de los flujos —y sigue suponiéndolo (Moya 2006; Aparicio Wilhelmi/Roig Molés 2006; Kreienbrink 2008a)—. En el pasado —especialmente durante los gobiernos del Partido Popular entre 1996 y 2004— el diseño y la ejecución de la política migratoria no han estado libres de conflictos y enfrentamientos entre las distintas fuerzas políticas. Cuando llegó al gobierno en 2004, el Partido Socialista planteó a los agentes políticos y sociales una oferta de consenso y cooperación en el campo de la política migratoria. Si era posible dudar si ello ha significado realmente una nueva fase en la política migratoria (Kreienbrink 2007: 249-253), hoy se puede afirmar que lo ha sido efectivamente. Los propios agentes sociales (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO) avalaron la labor del Gobierno a comienzos de 2008 —en plena campaña electoral— suscribiendo un «Balance del diálogo social en materia de inmigración». Después de una legislatura de diálogo intenso e importantes acuerdos con los sindicatos y los empresarios, el Gobierno quería rentabilizar así su esfuerzo frente a las duras críticas del Partido Popular. El documento reafirmaba los ejes de cooperación consensuados en 2004: 1) una gestión de los flujos migratorios que considerara la situación nacional de empleo, la prioridad de la contratación en origen y la participación de los agentes sociales a través de los meca-

nismos establecidos en el Reglamento; 2) la prevención y la lucha contra la inmigración irregular; y 3) la integración social de los inmigrantes. Tras las elecciones de marzo de 2008 y la nueva victoria del Partido Socialista, los agentes sociales y el Gobierno suscribieron un nuevo documento a finales de julio, una «Declaración para el impulso de la economía, del empleo, la competitividad y el progreso social», en la que la inmigración laboral figura como una de las materias que serán objeto del diálogo social a lo largo de la legislatura.

Aunque la crisis económica ya se dejaba entrever, la inmigración no jugó un papel destacado durante la campaña electoral. El programa electoral del PSOE resaltaba los logros de la legislatura pasada y se ocupaba del tema migratorio bastante detalladamente, bajo las líneas básicas de igualdad, legalidad y consolidación de lo alcanzado. El del PP partía de un fracaso del Gobierno que haría preciso un endurecimiento de la política, con más controles y restricciones. Sólo el programa de CiU se refirió a los desafíos del cambio económico y consideró cuestiones como la limitación de las contrataciones en origen a los casos en que se ofreciera un contrato fijo o la recolocación de los desempleados (PSOE 2008; PP 2008; CiU 2008).

Sin embargo, al comenzar la nueva legislatura el Gobierno dio una señal clara y bastante inesperada de la relevancia de la cuestión migratoria cuando modificó la denominación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales —que pasó a ser de Trabajo e Inmigración— y nombró un nuevo ministro, Celestino Corbacho, para relevar a Jesús Caldera. El nuevo titular contaba ya con una intensa experiencia en los asuntos de la inmigración —aunque a nivel municipal— por que había sido anteriormente alcalde de l'Hospitalet de Llobregat.

Pronto se advirtieron nuevos matices, un discurso más orientado hacia la seguridad y el orden, con mucho énfasis en la necesidad de acabar con la inmigración irregular, reforzar las fronteras y hacer imposible la entrada irregular. Se trata de aspectos que formaban parte de la política de inmigración de cada gobierno desde los años noventa —con independencia del partido gobernante en cada momento—, pero había sido sobre todo el Partido Popular el que había insistido sobre ellos durante la campaña electoral. El nuevo ministro optó por una cierta continuidad al mantener a Consuelo Rumí (responsable de acuerdos del Gobierno con los agentes sociales como los que dieron lugar al nuevo reglamento de 2004 y la regularización de 2005) al fren-

te de la Secretaría de Estado responsable de las cuestiones de inmigración y emigración, pero su política ha sido valorada pronto como el «cambio más significativo en la nueva legislatura» (*El Público*, 29-XII-2008) o como un «giro radical» (*La Voz de Galicia*, 08-IX-2008). Sin embargo, no es de extrañar un cambio de rumbo de la política ante una realidad tan radicalmente diferente en comparación con la legislatura anterior.

La crisis económica y la organización de la inmigración regular

Los primeros indicios de la crisis se hicieron ver en agosto de 2007 en los Estados Unidos con el estallido de la crisis *subprime*. Un año más tarde, la caída del PIB anunciaba ya una recesión en España, donde la crisis se desencadenó al estallar la «burbuja» de la especulación en un sector inmobiliario hipertrofiado, y a finales de 2008, otros sectores de la economía estaban también afectados. Las consecuencias se hicieron notar fuertemente en el mercado de trabajo. En comparación con otros países de la Unión Europea, el efecto sobre el mercado de trabajo fue más fuerte por la importancia en España de sectores económicos —como la construcción— basados en el uso extensivo de mano de obra, por ello mucho más sensibles a los ciclos económicos y que en muchos casos ofrecen contratos menos estables. Muchos inmigrantes, que habían encontrado su trabajo en estos sectores, se vieron más afectados por la crisis que la población nativa (Pajares 2009: 15-18).¹

Esta evolución ya era perceptible a comienzos del año 2008, con unas tasas de crecimiento del paro más altas entre los extranjeros que entre la población nacional: un incremento del 13,56% respecto al mes de diciembre del año anterior, frente a un 6,22% de los trabajadores españoles (MTAS/SPEE 2008: 28, 35). Conforme a la Encuesta de la Población Activa (EPA) del primer trimestre de 2008, la tasa de paro general se situaba en 9,63% (8,73% para los españoles y 14,65% para los extranjeros) (INE 2008). Un año más tarde, las cifras confirmaban lo observado —y lo hacían de manera impresionante: un auténtico estallido—: la EPA del primer trimestre 2009 mostraba una elevación

1 También han podido desempeñar un papel actitudes selectivas de empleadores que hayan discriminado a los emigrantes a la hora de decidir sobre la continuidad en el empleo de unos u otros trabajadores.

de la tasa de paro hasta el 17,36% de la población activa; el desempleo entre los nacionales alcanzaba el 15,24% y la de los extranjeros —con una tendencia de crecimiento mayor que la de los españoles— se había duplicado, llegando al 28,39%. En ese momento, los extranjeros todavía representaban el 13,97% del total de los ocupados (frente al 14,42% un año antes). Todos los sectores han perdido puestos de trabajo, pero lo ha hecho sobre todo la construcción: en la variación interanual, la ocupación descendió en 692.300 personas en la Construcción (-25,93%), 413.300 en la Industria (-12,47%), 25.900 en la Agricultura (-3,00%) y 180.000 en los Servicios (-1,33%) (INE 2009b: 3). Este desarrollo afecta a todos los extranjeros, aunque de manera desigual. Los últimos análisis muestran que los ciudadanos de la Unión Europea y de Iberoamérica tienen unas tasas de paro similares a la media de los extranjeros, mientras que los restantes extranjeros, excluidos los europeos no comunitarios, se encuentran casi diez puntos por encima de esta cifra (Pajares 2009: 50), lo que afecta particularmente a los de origen marroquí.

Sobre este trasfondo, el ministro de Economía saliente, Pedro Solbes, lanzó el primer aviso de un cambio de rumbo en la política de inmigración inmediatamente después de las elecciones del 9 de marzo de 2008. Desde entonces, el Gobierno ha introducido varias medidas para responder a esta evolución. Todas ellas giran en torno a una restricción de la inmigración regular a España y un estímulo del retorno. En este marco, cabe remontarse a una medida que entró en vigor en junio de 2007, justo antes del estallido de la crisis, que puede servir como ejemplo de que el Gobierno ha intentado regular los flujos legales e imposibilitar abusos por propia decisión y desde un momento inicial: se trata de la introducción de un nuevo modelo para la «carta de invitación»² necesaria para entrar en España en los casos de viajes turísticos o privados de nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de visado de estancia. Cuando los nacionales de terceros países están obligados a tener visado, la «carta de invitación» puede respaldar la solicitud del visado ante el consulado correspondiente. La

2 Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, por la que se establecen los términos y requisitos para la expedición de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros que pretenden acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado (BOE, 11 de mayo de 2007).

nueva orden transforma la obtención de esa carta de invitación en un procedimiento administrativo complejo, comparable al necesario para la obtención de un visado. Ahora es la policía la que expide este documento y para ello es preciso demostrar muchos requisitos: la disponibilidad de una vivienda por medio de un contrato de arrendamiento o propiedad e información sobre el número de personas que viven en ella; también una certificación de la relación o el vínculo con el invitado. La documentación debe entregarse a la policía para una tramitación que puede extenderse hasta cuarenta días y cuesta más de cien euros. Como esta carta se exige en el caso de visitas de personas exentas de visado, la tramitación se ha criticada como un verdadero «visado encubierto». Su propósito es claro: un mayor control efectivo ante «la cada vez mayor proliferación de invitaciones realizadas por particulares, tanto las que efectúan los nacionales españoles como los extranjeros residentes» —se trata por tanto de un instrumento de control del flujo migratorio para evitar que entren en el país falsos turistas—. La rigidez y las variaciones en los documentos que se exigen llevó al Defensor del Pueblo a pronunciarse contra una desproporcionada «intromisión en la vida privada de las personas» y la duración excesiva de la tramitación. También ha tenido como consecuencia un conflicto diplomático con Brasil, a comienzos de 2008, por el rechazo de un millar de ciudadanos brasileños en el aeropuerto de Barajas, en muchos casos por defectos en la cumplimentación de los formularios (Álvarez/Sanmartín 2008).

Este ejemplo muestra la preocupación del Gobierno por una inmigración «legal y ordenada», que ha resultado en el estrechamiento de unas vías de entrada legal en España ya de suyo extremadamente rígidas (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 45). Con la crisis, el Gobierno ha resuelto revisar especialmente las vías de entrada al mercado de trabajo: la contratación de extranjeros en sus países de origen a través del régimen general y por medio del contingente. Esa modificación se concentró en un primer momento en la revisión del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, una relación provincial de empleos para los que no es posible encontrar trabajadores. Esta lista, publicada por el Servicio Público de Empleo Estatal,³ se renueva cada tres meses, desagregada por provincias. Tras la revisión, el

3 <<http://www.inem.es/inem/ciudadano/catalogo/index.html>>.

Ministerio de Trabajo redujo el catálogo en un tercio, especialmente en algunas de las profesiones que más contratos en origen generan: albañiles, empleadas domésticas, peones agrarios, camareros, etc. El ejecutivo no quiso cerrar esta puerta del todo en el primer momento, pero a mediados de 2009 el ministro Corbacho dejó entrever que en una situación de crisis agudizada no tendría sentido, ni sería comprensible para la opinión pública, mantener la necesidad de mano de obra del exterior (*ABC*, 14-VI-2009).⁴

Pero no sólo el Catálogo experimentó un recorte, también lo ha habido en el contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios. Este instrumento permite otorgar autorizaciones de residencia y trabajo a extranjeros que no se hallan ni residen en España (art. 39 de la Ley Orgánica 4/2000).⁵ Creado en 1993, en un primer momento fue instrumental solamente para regularizar a trabajadores extranjeros que ya se encontraban en España (Kreienbrink 2008b: 227-242), pero a partir de esta década se utilizó para trabajadores de fuera. Con un volumen en torno a las 15.000 plazas en los últimos años,⁶ ha sido una vía de entrada muy limitada si se tiene en cuenta el volumen de la demanda de mano de obra en el mercado laboral español. Además, se ha caracterizado por una tramitación lenta, que lo ha hecho poco interesante para empleadores. Pese a su menor relevancia efectiva, a partir de la crisis en el mercado laboral el contingente para 2009 ha quedado reducido a sólo 901 plazas, en comparación con las 15.731 de 2008.

Simultáneamente, el Ministerio de Trabajo ha tratado de potenciar la movilidad y la recolocación de los desempleados dentro del país, porque en algunas profesiones se buscaban todavía trabajadores. Conforme a un estudio efectuado en Madrid y Cataluña a finales de 2008, esas profesiones eran: «personal de almacén y carga y descarga, personal de vigilancia, conserjes y porteros, hostelería (diversas ocupaciones en el sector), geriatría, atención a la dependencia, gestión de impagados, televenta, limpieza y otras ocupaciones de empresas de servicios a domicilio» (Pajares 2009: 150) —todas ellas profesiones

4 La contratación nominal a través del régimen general ya había experimentado un descenso de más del 30% durante el año 2008.

5 Este procedimiento es de contratación anónima, es decir, el empleador sólo comunica su demanda de trabajadores sin conocerlos.

6 El contingente de 2007 llegó hasta 27.000 plazas, pero no fue agotado, y el contingente de 2008 volvió a un nivel de 15.700.

del sector de los servicios—. Pero ante la espectacular pérdida de puestos de trabajo, las plazas disponibles no podían alcanzar para recolocar a todos los desempleados.

Al mismo tiempo los responsables del Ministerio empezaron a abogar por un cambio del modelo migratorio, fomentando la «migración circular» en vez de las contrataciones en origen —es decir, una contratación con fecha de vuelta fija—. También se pronunciaron a favor de un modelo que permitiera a los que ya se hallan en el país como temporeros trabajar en varias campañas, alargando así las temporadas. Asimismo se consideró la concatenación de contratos, de forma que quienes trabajaran en una campaña lo podían hacer también en las subsiguientes. La referencia a la migración circular enlaza con propuestas a nivel europeo —entre otras, de la Comisión Europea y los entonces Ministros del Interior de Alemania y Francia, Schäuble y Sarkozy— que fueron debatidas en muy diversos foros, sin llegar a una clara concepción sobre su contenido en última instancia: ¿se trata de un elemento más de la política de desarrollo o de uno de la de control migratorio? Parece bastante obvio que la concepción de la administración española se enmarca más bien en la segunda dirección (Comisión Europa 2005; Angenendt 2007).

Una parte clave de esta migración circular es la del retorno, que parece siempre una cuestión de la que se habla más en tiempos de crisis económica. Ello responde a la expectativa o esperanza de que los extranjeros desempleados opten por volver a sus países de origen y así alivien la situación en el mercado de trabajo. Para facilitar lo se han puesto en marcha programas especializados.⁷ En España existía ya un programa de retorno desde 2003, el PREVIE (Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España), ejecutado a través de la Organización Internacional de Migración (OIM) —y algunas otras ONGs— y financiado sobre todo por el Ministerio de Trabajo. Programas similares existen en otros países de la UE. Los destinatarios de este programa son personas en situación de vulnerabilidad, por lo que no puede aplicarse de manera general a trabajadores en paro. Las cifras de retornados en su aplicación no han sido elevadas: hasta el inicio de 2009, unas 6.200 personas (Pajares 2009: 176-179).

7 Esta relación era observable, por ejemplo, en Alemania después del fin de la contratación de los «Gastarbeiter» con la ley de ayudas al retorno («Rückkehrhilfegesetz») de 1983 (Motte 1999). Para otros ejemplos actuales, véase OECD 2009: 34-43.

El segundo programa sí tiene la finalidad de aliviar la situación en España y de reducir en parte la presión sobre las cifras de desempleo y el coste social que representa, por ejemplo, en materia de sanidad y educación. Propuesto en abril 2008 por el Gobierno y puesto en marcha a partir de noviembre del mismo año,⁸ con este programa ciertos grupos de trabajadores extranjeros desempleados pueden regresar a sus países de origen manteniendo el subsidio de paro. Los migrantes reciben las prestaciones en dos partes: se les abona un 40% cuando la respuesta a su solicitud es positiva y el 60% restante se les abona en su país de origen. El atractivo del programa es, sin embargo, limitado, por varias razones: en primer lugar, solamente pueden acogerse a él trabajadores no comunitarios y que sean ciudadanos de países que tengan suscrito un convenio de Seguridad Social con España. Esto vale para la mayoría de los países iberoamericanos, Marruecos, Filipinas, Rusia y Ucrania, veinte en total. Consecuentemente, la mayoría de los solicitantes provienen de Iberoamérica (Ecuador, Colombia, Argentina y Perú). En segundo lugar, la capitalización del subsidio de desempleo depende del tiempo de cotización y, para muchos de los trabajadores inmigrantes, incorporados sólo recientemente al mercado laboral, el importe apenas alcanza unos miles de euros, si acaso. Esta limitada cuantía resulta insuficiente para compensar el coste del proyecto migratorio de los interesados, que deciden, por lo tanto, quedarse. Por último, el retorno y la aceptación del pago se sujetan a la condición de la pérdida del permiso de residencia y el compromiso de no volver a España y no solicitar ninguna nueva autorización de residencia o trabajo durante tres años. Esto no sólo afecta a la persona que retorna, sino también —si es aplicable— a familiares dependientes que no tuvieran una autorización de residencia independiente. La consecuencia es que los inmigrantes sopesan cuidadosamente las ventajas y desventajas de retornar. Quizá se explique por estos factores que la mayoría de los que hasta el momento han dejado el país lo estén haciendo sin acogerse al Plan de Retorno Voluntario —manteniendo así su permiso de residencia (Pajares 2009: 178-186)—. Hasta mayo de 2009, se

8 Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen (BOE, 11 de noviembre de 2008).

han acogido al Plan de Retorno Voluntario unos 7.000 inmigrantes, lo que ha sido valorado positivamente por el Ministerio, que esperaba que se acogieran al plan entre el 10% y el 15% de los potenciales beneficiarios (unas 87.000 personas en noviembre de 2008). Pero una cifra de 8.700 a 13.000 personas parece poco significativa en comparación con la cifra de desempleo registrada en mayo de 2009, de casi 492.500 personas extranjeras (MTIN/SPEE 2009: 33). Habría que añadir que el Gobierno colabora activamente con las autoridades rumanas para facilitar también posibilidades de retorno para este colectivo.

Es pronto para valorar el efecto de estas medidas. Obviamente, el flujo inmigratorio está decreciendo. En marzo de 2009, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración declaró que, «por primera vez» en la experiencia de los últimos años, los inmigrantes estaban dejando de venir a España. Explicó el descenso a partir de la cifra de autorizaciones de residencia y de reagrupación familiar, pero no como resultado de la política gubernamental, sino como una consecuencia del efecto decisivo que tienen sobre las migraciones la ralentización de la economía y la reducida oferta de puestos de trabajo que conllevan (*El Mundo*, 4-III-2009). Esta evaluación parece acertada ateniéndose a los reducidos números de personas afectadas por cada una de las medidas discutidas. Además, no es posible regular y limitar todos los flujos migratorios con medidas de esta clase: inciden también otras lógicas y compromisos, como los de la reagrupación familiar (OECD 2009: 43). En conjunto, conviene evitar que medidas como las que se introducen ahora sean demasiado rígidas para la organización del mercado de trabajo, para que no resulten contraproducentes en el futuro, cuando la economía se restablezca. El resultado de unas regulaciones poco flexibles sería, cuando llegue ese momento, un incremento en la irregularidad en el mercado de trabajo y en las migraciones.

El impacto del control migratorio sobre la inmigración irregular

La acción contra la inmigración irregular siempre ha sido declarada como una prioridad por cada gobierno en las últimas legislaturas. Pero también ha sido durante muchos años un campo de batalla entre el Gobierno y la oposición. La oposición tiende a valorar la política del Gobierno como un fracaso y a denunciar el elevado número de residentes irregulares que se estiman presentes en el país (Kreienbrink

2007: 251-252) —independientemente de que la situación económica sea buena o mala—. A comienzos de 2008, el ministro Caldera se refirió durante la campaña electoral a una cifra inferior a 300.000 inmigrantes irregulares en España, frente a la del líder de la oposición, que estimó éstos en más de un millón. Se trata de cantidades difíciles de comprobar, tratándose de un fenómeno oculto por su propia naturaleza a los ojos de la administración, y tienen una virtualidad retórica en ambos lados.

Para intentar una estimación precisa es necesario partir de los datos del padrón municipal y el registro de autorizaciones de residencia. Los resultados son diferentes en función del método y de las presunciones utilizadas. El estudio más reciente sobre los datos de inmigrantes irregulares concluía que su cifra en 2008 oscilaba entre 598.000 y 300.000 personas (González-Enríquez 2009). Otros cálculos apuntan un número incluso bastante menor (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 50-59). Este último estudio sugiere como tendencia general que el nivel de irregularidad durante el Gobierno del PP no habría experimentado un descenso a pesar de varias regularizaciones. Por el contrario, después de la regularización de 2005 impulsada por el Gobierno del PSOE, la tasa de irregularidad sí habría disminuido, aunque en gran medida por la automática —y por lo tanto artificial— regularización de los ciudadanos rumanos y búlgaros a partir del 1 de enero de 2007. ¿Qué significa esto para el impacto de medidas políticas presentadas para paliar el problema? ¿Y cómo ha de reaccionarse ante una situación de crisis?

En lo que se refiere a las restricciones para entrar legalmente en el país, las ONGs advierten que tras años de promoción de la vía legal se ha extendido la convicción de que esta vía ha quedado cerrada, lo que eleva el riesgo de que los potenciales inmigrantes vuelvan a considerar las mafias de las pateras y los cayucos como una alternativa. Pero la irregularidad no sólo afecta a las entradas ilegales al país, sino también a las personas que se quedan más allá de lo permitido por su visado/permiso de estancia (*overstayer*) y que posiblemente pasan a la economía sumergida (OECD 2009: 49). En este sentido, sindicatos como CCOO advierten —a partir de la experiencia de sus servicios de asesoría— que la crisis ha originado un incremento del trabajo sumergido, a medida que extranjeros desempleados vuelven a la clandestinidad ante las dificultades para renovar sus permisos. Otros informes, en cambio, desta-

can la flexibilidad laboral de los inmigrantes ante las nuevas condiciones del mercado laboral, que hace que se adapten mejor a las nuevas exigencias de «reducciones salariales, aumento de horas o movilidad sectorial y geográfica» para encontrar nuevos trabajos (Balabriga/Mena 2008: 89). Pero estos informes no aluden al hecho de que esto sólo sea posible en muchos casos en situaciones de irregularidad.

Una reacción pública consecuente sería un mayor esfuerzo por combatir la economía sumergida, que actúa como un auténtico imán para la irregularidad. Pero el análisis de las actividades gubernamentales anteriores llega a la conclusión que se ha desatendido (durante años) esta cuestión, ya sea por negligencia o porque se consideraran sus ventajas competitivas para la economía española (Eigmüller 2007: 213-214).⁹ No obstante, el nuevo ministro Corbacho anunció ya desde su toma de posesión que «endurecerá las sanciones a empresarios y empleadores que contraten a trabajadores que no se hallen en situación legal en España» (*ABC*, 26-V-2008), siguiendo la línea de penalizar menos al inmigrante que a la persona que posibilita tal infracción. Aunque podría parecer un argumento en contra, tampoco el asunto polémico del «cupo de detenciones» a comienzos del año 2009 llevó a modificar esta evaluación. El caso se planteó cuando fue conocida una orden según la cual la policía de Madrid debía detener semanalmente a un número determinado de inmigrantes en situación irregular. Llovieron críticas de todos los sectores políticos y sociales. Los sindicatos acusaron al Ministro del Interior de «manipular» las cifras de delincuencia, las ONGs de inspirar «prácticas xenófobas» y pidieron ayuda a la Fiscalía y al Defensor del Pueblo, y los partidos políticos aprovecharon la ocasión para responsabilizar al Ministro de organizar «una caza al ser humano» (IU) o de ser un «falsario» (PP). La orden —en realidad una instrucción interna de la Jefatura de la Policía, dirigida a las comisarías— fue anulada rápidamente (*El País*, 4-III-2009). Al margen de cuestiones de estrategia policial en un determinado lugar, el ejemplo puede servir como prueba de la ausencia de una visión eficaz en la actuación contra la inmigración irregular. Lo mismo es válido para el sistema de las inspecciones de trabajo, lejos del nivel de eficacia de otros países.

9 Para más detalle acerca de las medidas contra el trabajo irregular y una valoración menos negativa, cf. Aparicio *et al.* 2008.

Con respecto a la lucha contra la entrada ilegal al país, que es el aspecto más visible de la inmigración irregular (aunque de menor importancia numérica), el Gobierno sigue igualmente los pasos de los últimos años (López Sala 2007: 237-239; Kreienbrink 2008a), con éxito apreciable. El despliegue del Sistema de Vigilancia Exterior (SIVE), con sus cámaras termográficas, torretas de vigilancia, lanchas rápidas y agentes de la Guardia Civil para blindar las costas, es cada vez más extenso —y se integra en el sistema cada vez más intenso de supervisión de las fronteras de la Unión Europea (cf. Jeandesboz 2008)—. No obstante, el Gobierno mantiene una línea de intensificación de las medidas, que se ha manifestado, por ejemplo, en la puesta a disposición de un primer avión para la Guardia Civil o en la creación del Centro de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras —organismo coordinador dirigido por la Guardia Civil— para intentar mejorar la lucha contra la inmigración ilegal. Igualmente, el despliegue en aguas africanas y canarias (operación Hera), organizado por la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (Frontex), se hizo casi permanente durante 2008 y 2009, con medios más extensos que en los años anteriores. Entretanto, la Unión Europea otorgó a España 356 millones de euros hasta 2013 para desempeñar estas tareas. El resultado de la coordinación de Frontex es que muchos de los migrantes que intentan entrar irregularmente en España (sobre todo por Canarias) son interceptados antes de partir o poco después de salir de sus países, puesto que las fuerzas españolas llevan a cabo sus patrullas junto con los países de origen.

La cooperación con los países africanos tiene su base estratégica en el Plan de Acción para África Subsahariana (Plan África), aprobado en mayo de 2006 (MAEC 2006), a través del cual el ejecutivo está reforzando su acción diplomática y de cooperación en África, con aquellas naciones que tienen un interés estratégico. Este interés se escalona en países de interés prioritario,¹⁰ países de interés específico¹¹ y países de especial seguimiento,¹² para cada una de cuyas categorías se establecen líneas de acción diferentes. El Plan África persigue muchas metas, habla de desarrollo y «buen gobierno», pero parece que los intereses

10 Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenya, Etiopía y Mauritania.

11 Ghana, Camerún, Níger, República de Guinea, Guinea-Bissau, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe.

12 Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Sudán y Zimbabwe.

centrales son de carácter económico y, sobre todo, de regulación de flujos migratorios y la lucha contra el tráfico de personas (Cebolla Boado/González Ferrer 2008: 69; Lanotte 2008: 17). La mayor relevancia del continente vecino se aprecia también en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española destinada a África: ha aumentado considerablemente, rebasando por primera vez, en 2007, la que recibe Iberoamérica. En la práctica, España establece «convenios de segunda generación» que condicionan la ayuda al desarrollo a la disposición de los gobiernos africanos para admitir la repatriación de inmigrantes irregulares. Guinea-Conakry, Gambia y Cabo Verde han sido los primeros países en firmar esos acuerdos (2007), seguidos de Malí (2008). Sobre esta base se desarrolla una cooperación cada vez más estrecha entre las respectivas Fuerzas de Seguridad. Se proporciona a algunos países africanos material de vigilancia de fronteras, para formar a sus agentes, crear equipos mixtos de investigación y establecer un cauce estable de inteligencia policial contra las redes de inmigración ilegal. El nuevo Plan África, que cubrirá el período 2009-2012 y que fue presentado en mayo de 2009, renueva los compromisos con la lucha contra la inmigración ilegal, más allá de aspectos como consolidación de la democracia, la paz y la seguridad (MAEC 2009).

Como se ha valorado antes, la estrategia parece tener éxito. La llegada de inmigrantes en pateras y cayucos ha descendido considerablemente desde el año 2006. En 2007, la cifra se redujo a la mitad y en 2008 descendió en otro 28%. En lo que va del año 2009, el descenso es tan espectacular que, por ejemplo, durante el mes de abril no se han detectado llegadas de inmigrantes a las costas canarias —por primera vez desde 2000—. También bajan las cifras de rechazo de extranjeros en los aeropuertos (entrada sobre todo para iberoamericanos) y puertos (entrada habitual de irregulares magrebíes): en el primer trimestre de 2009, el 44,6% en el aeropuerto madrileño y el 72,7% en el barcelonés, un 75,1% en el puerto de Algeciras y un 83,6% en el de Tarifa (*El País*, 28-IV-2009). Pero los responsables, como el Ministro del Interior, reconocen que además de las fuertes medidas de control —que tienen seguramente su efecto disuasorio— la situación económica es la causa del descenso en la llegada de inmigrantes.

Con independencia de estas cifras, el partido de la oposición, el PP, sigue manteniendo que España es un «coladero de inmigrantes» y afirma que hay muchos más irregulares (véase arriba). Pero más allá del

enfrentamiento político interesa valorar si —y cómo— los instrumentos utilizados tienen realmente influencia sobre el control de los flujos migratorios. Cebolla Boado y González Ferrer (2008: 269), en su análisis de la gestión de los flujos migratorios entre 2000 y 2007, llegan a la conclusión de que existe, por un lado, una «obsesión fronteriza», es decir, una gran acentuación de las medidas de control en las fronteras, y, por otro, una disonancia entre dicha obsesión y los resultados obtenidos. Lo llaman disonancia y no fracaso, porque ponen en duda de que haya verdadera voluntad de ejercer un control efectivo. Esto no se refiere sólo al lugar geográfico de la frontera sino también a lo que podemos llamar *thick border*, que comprende también medidas de control en el exterior (por ejemplo, a través de la política de visados) y en el interior (por ejemplo, a través de inspecciones de trabajo). Coincide con esta percepción el análisis de Eigmüller (2007: 213-214), que se refirió a las medidas insuficientes de control interno en el mercado de trabajo.

Aunque las medidas adoptadas tienen seguramente un impacto sobre los flujos migratorios, queda por ver si —con el efecto disuasorio de la situación económica— tendrán suficiente efecto en el caso de posibles flujos en el futuro. A día de hoy nadie puede predecir cómo cambiará la situación migratoria si las consecuencias de la crisis económica se dejan notar con toda fuerza en el continente africano. Existe una situación compleja, con diversos factores interdependientes que no sólo incluyen problemas económicos, sino que enlazan con el desarrollo demográfico, con situaciones políticas inestables, con repercusiones del cambio climático y medioambiental todavía poco conocidas, que alimentan conjuntamente un potencial considerable de incremento en las migraciones. Es imposible predecir cómo y en qué volumen efectivo de migración real se traducirá este potencial.

En el escenario político parece que, con el descenso de la presión migratoria, la inmigración ha dejado de ser una preocupación principal para el Gobierno. O, al menos, es posible deducirlo de la práctica ausencia de este asunto en el debate sobre el estado de la nación celebrado en mayo de 2009.¹³ Sin embargo, el Congreso de los Diputados va a tramitar durante la segunda parte del año una reforma de la Ley de Extranjería, que se debate ya desde hace meses.

13 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Pleno, núm. 81 del 12 de mayo de 2009.

El desarrollo de la regulación: la (cuarta) reforma de la Ley de Extranjería

Las líneas básicas de una reforma de la ley estaban esbozadas ya en el programa electoral del PSOE para las elecciones de 2008. Por lo tanto, cabe preguntarse por las razones de la reforma y si las medidas nuevas son reacciones ante la crisis económica. La reforma proyectada va a ser la cuarta de la Ley Orgánica 4/2000 desde su polémica aprobación a finales de 1999. La primera tuvo lugar poco menos de un año después, en diciembre de 2000 (Ley Orgánica 8/2000) y sirvió al Gobierno popular para introducir cambios de gran calado que afectaron prácticamente a todo el articulado. Tuvo especial relevancia la modificación relativa a determinados derechos fundamentales (Kreienbrink 2008b: 374-386). Por este motivo, fueron interpuestos por la oposición en el Congreso y varias CCAA recursos de inconstitucionalidad,¹⁴ resueltos por el Tribunal Constitucional sólo en 2007 (STC 236/2007 y SSTC 259-265/2007). El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad parcial de los preceptos reguladores de los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga, en la medida en que se reconocían solamente a los extranjeros con residencia legal (Viana Garcés/Gómez Fernández 2008; Pérez Sola 2008). La segunda y la tercera reforma se llevaron a cabo en septiembre y noviembre de 2003 (LO 11/2003 y LO 14/2003), con modificaciones del Código Penal, simplificaciones de trámites administrativos, el reforzamiento de instrumentos sancionadores y cambios forzados por un fallo del Tribunal Supremo que había declarado nulos algunos preceptos del Reglamento de la Ley por problemas de legalidad. Sobre ésta pende otro recurso de inconstitucionalidad (Aparicio Wilhelmi 2004; Aguelo Navarro 2004).

Los motivos que justifican la reforma actual son tres. En primer lugar, es preciso adaptar la Ley Orgánica 4/2000 a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las sentencias citadas, dado que el Tribunal ha declarado inconstitucional la exigencia de residencia legal en España para el ejercicio de los derechos fundamentales de

14 Interpuestos por el Parlamento de Navarra, la Junta de Andalucía, el Parlamento Vasco, el grupo parlamentario de los socialistas del Congreso, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Diputación General de Aragón, la Junta de Extremadura y el Principado de Asturias.

reunión, asociación, sindicación y huelga, ya que estos derechos alcanzan a todas las personas por el hecho de serlo. Es preciso, en segundo lugar, adaptar la ley a las normas aprobadas por la Unión Europea en materia de inmigración con posterioridad a la última reforma efectuada en diciembre de 2003, es decir, la incorporación al ordenamiento jurídico de las Directivas europeas que se encuentran pendientes de transposición, cuyo plazo en casi todos los casos ya está agotado.¹⁵ Y, por último, la reforma pretende adaptar la ley «a la nueva realidad migratoria en España que presenta unas características y plantea nuevos problemas respecto de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley».¹⁶ Eso se traduce en el proyecto de ley en los siguientes objetivos:

1) Perfeccionamiento de la canalización legal de los flujos migratorios y reforzamiento de la vinculación de la inmigración a la capacidad de acogida y a las necesidades reales del mercado de trabajo. Esto comprende, entre otros aspectos, la introducción de mayores restricciones al régimen de la reagrupación familiar de los ascendientes (regla general: sólo a partir de los 65 años); la admisión de la reagrupación familiar de las parejas de hecho; acceso de menores y de cónyuges reagrupados al mercado laboral; la vinculación de la validez de la autorización de trabajo al alta en la Seguridad Social; y la regulación del regreso voluntario.

2) Aumento de la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular con un reforzamiento de los medios e instrumentos sancionadores, por ejemplo, con un incremento de 40 a 60 días del tiempo durante el

15 Se trata de las directivas: 1) 2003/110/CE, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea; 2) 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; 3) 2004/81 CE, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos; 4) 2004/82/CE, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas; 5) 2004/114/CE, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; 6) 2005/71/CE, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; y 7) 2008/115/CE, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal.

16 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso, IX Legislatura, Serie A, núm. 31-1, 2.0

cual pueden permanecer internadas las personas pendientes de ser expulsadas, o con mayores sanciones para quienes promuevan la permanencia de extranjeros irregulares o contraigan matrimonios ficticios.

3) Fomento de la integración de los inmigrantes, asumiendo para ello los principios del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de septiembre de 2008, por ejemplo, garantizando la educación para todos los extranjeros menores de 18 años —como se deducía también de la sentencia del Tribunal Constitucional— o mediante la introducción de una definición de lo que significa la «integración». También se ha introducido una reordenación del acceso por parte de los extranjeros residentes a ayudas públicas en materia de vivienda.

4) Adaptación de la normativa a la nueva regulación de las competencias de ejecución de la legislación laboral previstas en los nuevos Estatutos de Autonomía, que inciden en el régimen de la autorización inicial de trabajo, y potenciación de la coordinación entre las Administraciones Públicas con competencia sobre inmigración (a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración).

5) Reforzamiento e institucionalización del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales (a través de la Comisión Laboral Tripartita), así como con las organizaciones de inmigrantes en la definición y el desarrollo de la política migratoria (cf. también Moya 2009).

El primer borrador de la ley (diciembre de 2008) ha sido sometido a diversos organismos, como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el Consejo Fiscal, el Consejo Económico y Social, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo General del Poder Judicial. Mientras que los aspectos sobre la integración de los inmigrantes han sido valorados positivamente, las medidas que pueden entenderse como parte del control migratorio, tildadas por algunos de represivas, han obtenido críticas —en ocasiones bastante fuertes—. En la segunda versión del anteproyecto (mayo de 2009) el Gobierno tomó en consideración varias de las críticas, aunque mantuvo algunos de los preceptos criticados por considerarlos indispensables para el control de los flujos migratorios.

Así, se mantiene la limitación de la reagrupación a la familia nuclear (cónyuge e hijos). La reagrupación de ascendientes queda limitada a mayores de 65 años. Pero la nueva redacción introduce cláusulas de excepción por razones humanitarias, que permiten que ascendientes menores de esa edad puedan reagruparse «excepcionalmente».

En el polémico asunto del llamado «delito de hospitalidad», es decir, las sanciones a quienes promuevan la estancia de inmigrantes irregulares, que hizo temer a algunas ONGs que podían ser sancionadas por su labor humanitaria, la nueva redacción delimitó la infracción de manera más clara. También en el capítulo más polémico, el incremento de 40 a 60 días de internamiento de inmigrantes irregulares en centros de internamiento para su expulsión, se han introducido unas garantías judiciales. Así, el cómputo de los días de reclusión no puede ser suspendido/prorrogado más que en ciertos casos (por ejemplo, durante los procedimientos de solicitar asilo o de la admisión del habeas corpus), para no alargar el tiempo del encierro indefinidamente.

No vamos a entrar en el sinfín de disposiciones de la nueva ley, al escribir estas líneas recién remitida a las Cortes para su tramitación. Pero sí cabe preguntar si es consistente con los retos de la actual crisis económica. Ya ha habido críticas sobre su alcance limitado para hacer frente a los problemas actuales (Moya 2009: 20), pero ¿es una ley de extranjería el lugar idóneo para afrontar este problema? Desde la perspectiva del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, tal vinculación ni siquiera debería existir, aunque es posible identificar indicios de que es lo que en realidad pretende, por la especial referencia de la adaptación a la nueva realidad migratoria. El Foro critica esta referencia por entender que se transmite así a la opinión pública la percepción de que la reforma está vinculada a la coyuntura económica y laboral actual. No obstante, la indudablemente nueva realidad migratoria no debería ser identificada con la crisis económica, ni los inmigrantes deberían ser considerados sólo como mano de obra flexible, cuya permanencia en el país está vinculada únicamente a su actividad productiva (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes 2009: 11-13). Más allá de esta valoración fundamental, las observaciones de los apartados precedentes llaman la atención sobre la reducida influencia de las regulaciones legales sobre las fuerzas del mercado de oferta y demanda. Por lo tanto, no parece inapropiado que esta reforma se restrinja, por un lado, a endurecer las sanciones en casos de abusos y conductas irregulares —y, por otro, a mantener la filosofía del Gobierno de proteger e integrar a los extranjeros—. Favorecer la integración es una medida extremadamente importante en tiempos de crisis, en los que los inmigrantes resultan ser los más afectados. Sería importante que el resultado final dejara a las herramientas para la regu-

lación de los flujos migratorios y del acceso al mercado laboral a corto plazo una flexibilidad suficiente, para no cerrar las puertas en un momento futuro de recuperación económica (OECD 2009: 64-54).

Bibliografía

- AGUELO NAVARRO, Pascual (2004): «La reforma de la Ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El Recurso de Inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003, de 20 de noviembre», en: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 5, 103-108.
- ÁLVAREZ, Rafael J./SANMARTÍN, Olga (2008): «Aquí no hay quien entre», en: *El Mundo*, 22 de junio, <<http://www.elmundo.es/papel/2008/06/22/espana/2429130.html>>.
- ANGENENDT, Steffen (2007): *Circular Migration. A Sustainable Concept for Migration Policy?* SWP Comments 2007/C 11, June. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- APARICIO, Rosa/TORNOS, Andrés/FERNÁNDEZ, Mercedes/RUIZ DE HUIDOBRO, José Maria (2008): «Combating Illegal Employment of Foreigners in Spain: Scale and Reasons behind the Phenomenon; Laws and Policies against», en: Kupiszewski, Marek/Mattila, Heikki (eds.), *Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights*. Budapest: IOM, 251-296.
- APARICIO WILHELMI, Marco (2004): «La última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003): un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y de eficiencia», en: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 6, 31-54.
- /ROIG MOLÉS, Eduard (2006): «La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral», en: Aja, Eliseo/Arango, Joaquín (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 145-174.
- BALABRIGA, Fernando C./MENA, Xavier (2008): «Análisis y previsión de la coyuntura económica», en: Departamento de Economía ESADE (ed.), *Informe económico [08] 2º semestre 2008*. Barcelona, 8-97.
- CEBOLLA BOADO, Héctor/GONZÁLEZ FERRER, Amparo (2008): *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Migración y desarrollo: orientaciones concretas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005*. COM (2005) 390 final. Bruselas.
- CONVERGENCIA I UNIO (2008): *Els nostres compromisos. Programa electoral 2008*. Barcelona.
- EIGMÜLLER, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (2009): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre (FISI/2009/D1)*. Madrid: MTIN.

- GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen (2009): *Spain Country Report. Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*. Hamburg: HWWI, <http://irregular-migration.hwwi.net/Spain_Database.5802.0.html>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): *Encuesta de Población Activa (EPA). Primer semestre 2008*. (Nota de prensa, 25 de abril.) Madrid: INE.
- (2009a): *Avance del Padrón municipal a 1 de enero de 2009. Datos provisionales*. (Nota de prensa, 3 de junio.) Madrid: INE.
- (2009b): *Encuesta de Población Activa (EPA). Primer semestre 2009*. (Nota de prensa, 24 de abril.) Madrid: INE.
- JEANDESBOZ, Julien (2008): *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*. (Challenge Research Paper N° 11.) Bruselles: Centre for European Policy Studies.
- KREIENBRINK, Axel (2007): «Inmigración e integración social de los inmigrantes en España entre consenso y enfrentamiento político», en: Bernecker, Walther L./Maihold, Günther (eds.), *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 239-264.
- (2008a): «Country Profile Spain», en: Bundeszentrale für politische Bildung/Netzwerk Migration in Europa/Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (eds.), *Focus Migration – County Profile*. Hamburg: HWWI, <http://www.focus-migration.de/Spain_Update_08_200.5420.0.html?&L=1>.
- (2008b): *España, país de inmigración. Evolución política entre europeización e intereses nacionales*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- LANOTTE, Sabrina (2009): «El “Plan África” y otros planes de acción para África. Un primer balance», en: Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía (ed.), *Derechos humanos en la frontera sur*. Sevilla: APDHA, 14-27.
- LÓPEZ SALA, Ana María (2007): «Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones. El caso del archipiélago canario», en: Aja, Eliseo/Arango, Joaquín (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 226-244.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2006): *Plan África 2006-2008*. Madrid: MAEC.
- (2009): *Plan África 2009-2012*. Madrid: MAEC.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES/SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2008): *Demandantes de empleo, paro registrado, contratos y prestaciones. Febrero 2008*. Madrid: MTAS.
- (2009): *Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Mayo 2009*. Madrid: MTIN.
- MOTTE, Jan (1999): «Gedrängte Freiwilligkeit. Arbeitsmigration, Betriebspolitik und Rückkehrförderung 1983/84», en: Motte, Jan/Ohliger, Rainer/Oswald, Anne von (eds.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 165-183.
- MOYA, David (2006): «La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España», en: Aja, Eliseo/Arango, Joaquín (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 47-84.
- (2009). *La reforma de la Ley de Extranjería*. (Documento de Trabajo 20/2009.) Madrid: Real Instituto Elcano.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009): *International Migration Outlook. SOPEMI 2009*. Paris: OECD.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y economía española: 1996-2006*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
- OLIVER ALONSO, Joseph (2008): «Inmigración y mercado de trabajo en 2007. El último impulso de la década prodigiosa», en: Aja, Eliseo/Arango, Joaquín/Oliver Alonso, Joseph (eds.), *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España. Edición 2008*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 16-35.
- PAJARES, Miguel (2009): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- PARTIDO POPULAR (2008): *Las ideas claras – con Rajoy es posible. Programa de Gobierno*. Madrid.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (2008): *Motivos para creer. Programa electoral – Elecciones Generales 2008*. Madrid.
- PÉREZ SOLA, Nicolás (2008): «La reciente jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000», en: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 17, 33-57.
- VIANA GARCÉS, Andrée/GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (2008): «El pont està trencat: reflexions sobre les causes i conseqüències de la STC 236/2007», en: Larios, María Jesús/Nadal, Mónica (eds.), *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2007*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 193-232.

Günther Maihold

«¿Por qué no te callas?»: el debate sobre la acción exterior de España

El incidente ocurrido en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en noviembre de 2007, expresado en las palabras del rey de España al presidente venezolano Hugo Chávez que forman parte del título de esta presentación, no reflejó la lógica —y mucho menos las diferencias— de la acción exterior de España, sino un momento particular en medio de la conflictividad habitual en este campo de acción: ha sido un (raro) momento en el que los actores nacionales lograron demostrar una posición unánime en materia de política exterior. Aunque éste pudiera anunciar un cambio en las relaciones iberoamericanas (quizá hacia una mayor conflictividad) (Arenal 2007), resulta evidente que en España sigue existiendo un déficit esencial: la falta de un «consenso entre los dos grandes partidos nacionales con respecto a las líneas maestras de la política exterior y de seguridad, de forma que la misma vuelva a ser considerada, en esas líneas básicas, una política de Estado, no sujeta a los cambios de gobierno derivados de un cambio de mayoría parlamentaria» (Arenal 2008: 348). La consecuencia es que sobre la política exterior actúa una comprensión «en clave de la política interna», que la expone a una «ley del péndulo [...] a cada cambio de gobierno» (Duran i Lleida 2009). Esta característica limita el desarrollo del potencial de la acción exterior de España y convierte al país en uno de los actores de la política internacional que no ha logrado desarrollar una identidad propia que les identifique como contrapartes estables y fiables en las relaciones internacionales.

La búsqueda de protagonismo internacional como objetivo de la política exterior de España

Persisten además tensiones internas en la propia concepción de las relaciones internacionales, tanto en el actual Gobierno del PSOE como en el anterior del Partido Popular. En ambos casos es posible identifi-

car como objetivo la búsqueda de un protagonismo internacional, a partir de la ambición internacionalista de sus gobernantes (Gillespie 2002). La diferencia se encuentra en el camino seguido y los instrumentos empleados: mientras que en los tiempos de Aznar se pretendió un reconocimiento internacional basado en el creciente peso económico del país y una alianza con EE. UU., especialmente en torno a la agenda de seguridad del presidente George W. Bush, el Gobierno socialista trata de alcanzar un papel principal como actor internacional mediante una política exterior con un elevado componente ético-valorativo y un juego de alianzas cambiantes en el escenario mundial. Sin querer, ni poder, anticipar los resultados posibles de la gestión gubernamental actual, cabe plantearse ciertas dudas sobre el posible éxito de la vía que trata de seguir el Gobierno de Rodríguez Zapatero: por una parte, por una cierta falta de conciliación interna entre las aspiraciones éticas y los intereses nacionales; y, por otra, por las carencias que se manifiestan en los instrumentos y recursos necesarios para cumplir con el papel deseado. Por tanto, queda la duda sobre si la ambición va más allá de la propia capacidad, si en la gestión cotidiana de la diplomacia pueden apreciarse manifestaciones de voluntarismo político. Las posibles consecuencias son iniciativas vacías (sin sustento diplomático serio), que hicieran parecer a España un *status seeker* en la política internacional o —peor todavía— que en efecto asumiera ese papel. Este riesgo se aprecia en las declaraciones del ministro Miguel Ángel Moratinos cuando, después de la trabajada fotografía de José Luis Rodríguez Zapatero en el encuentro del G-20 en Washington (noviembre de 2008), se confirmó la participación en la Cumbre del G-20 en Londres en abril de 2009 (Real Instituto Elcano 2009): el país no había sido «mero espectador, sino activo y sustancial participante con el liderazgo del presidente del gobierno» en las Cumbres de la OTAN, de la UE y del 2º Foro de la Alianza de las Civilizaciones en el primer semestre del año 2009, lo que había situado «a España por fin en su sitio» (Moratinos 2009: 23). Esta búsqueda de un lugar en la mesa junto con los países grandes de la política internacional no es un elemento nuevo de la gestión socialista, sino que forma parte de las continuidades que a veces se soslayan ante la crispación interna (Maihold 2007). España sigue buscando su lugar en la política internacional, no sólo para conseguir una adecuada percepción del país por parte de los demás actores, sino, tal vez, como consecuencia de una aportación

insuficiente en relación con la sustantividad de las aportaciones que se esperan de ella para la solución de los problemas.

En lo que sigue trataremos de identificar los elementos de protagonismo internacional durante los gobiernos del PP para oponerlos a la estrategia del gobierno socialista y llegar a algunas conclusiones sobre la capacidad para hacer efectivas las ambiciones de España en materia de política exterior. Tomando como referencia las estrategias básicas disponibles para países que, como España, no forman parte de los grandes poderes, podemos identificar elementos de *balancing and bandwagoning* (Waltz 1979) y, como opción intermedia, el *soft balancing* (Paul 2005), que incluye aquellos intentos de contrarrestar la influencia del superpoder por medio de coaliciones diplomáticas y acuerdos multilaterales.

1. Resumiendo los elementos estructurales del tiempo de Gobierno de José María Aznar, podemos destacar como resultado de su estrategia para alcanzar un protagonismo internacional los siguientes elementos:

—El alineamiento central con EE. UU. (especialmente en el tema de la guerra del Irak) dio a España un alto nivel de visibilidad mundial como parte de una alianza de países que asumió la iniciativa para derrocar el régimen iraquí. Esta decisión corresponde claramente a la opción del «bandwagoning».

—Con la política de privatizaciones se abrió el camino para que las empresas españolas se globalizaran (Areilza/Torreblanca 2009: 28 y ss.).

—Como coste de la relación privilegiada con EE. UU. se produjo una desatención de las relaciones con América Latina, lo cual implicó una pérdida de presencia en un espacio regional tradicionalmente ocupado por España.

—La confrontación con Marruecos, un actor central y vital para España en el Mediterráneo, desequilibró totalmente la política de vecindad en el Sur, dejando al Gobierno popular en una situación de parálisis en el espacio mediterráneo.

—El fracaso de los esfuerzos diplomáticos en el Oriente Medio (Gillespie 2002: 24) fue la prueba de que los avances en un sector de la política internacional tienen su contrapeso en otra, especialmente cuando se trata de un actor o una potencia media como es el caso de España.

—En la dimensión europea, el Gobierno del PP experimentó la ineficacia del eje Madrid-Londres-Roma como contraalianza frente al

entendimiento entre Berlín y París (Powell 2003: 29): aunque por esta vía se pudo mantener el acceso a los fondos estructurales de la UE, se perdió influencia en la definición de muchas políticas europeas de futuro. Si bien, desde el punto de vista del análisis de las relaciones internacionales pueda interpretarse como una equivocación, el Gobierno de Aznar asumió una estrategia de *soft balancing* en el marco de un proceso integracionista, aplicando así criterios de *power politics* en un contexto en el que las estrategias de convicción, de negociación parcial y de liderazgo temático hubieran resultado más efectivas.

2. Si se atiende a la etapa de la política exterior bajo el Gobierno socialista, desde 2004, podemos remarcar los siguientes elementos:

–El intento de volver «al corazón de Europa» con la aprobación del Tratado Constitutivo de la UE por parte de España quedó a medias, debido a los resultados negativos en los Países Bajos y Francia. Como consecuencia, España no pudo mantener su impulso inicial y perdió impacto ante las dificultades en el afán de establecer canales de comunicación efectivos con los gobiernos en Berlín y París (Valenzuela 2007: 92) después de los respectivos cambios de Schröder a Merkel y de Chirac a Sarkozy.

–«La distancia entre Washington y Madrid siguió siendo insalvable» (Areilza/Torreblanca 2009) y la reconstrucción de la relación transatlántica se mantienen como un reto para la política exterior española, aunque todo se ha vuelto más amigable con el Gobierno de Obama en Washington. Sin embargo, la posición del «balancing», asumida por el Gobierno socialista en ausencia de un fuerte apoyo por parte de la UE, sigue impactando sobre las relaciones recíprocas.

–El compromiso de la política exterior de España con la ayuda humanitaria y la ampliación de los fondos para la cooperación al desarrollo al 0,43% del PIB¹ han dado un mensaje claro y contundente a la comunidad internacional: España quiere cumplir con sus compromisos internacionales y llegar a formar parte del grupo de países que asumen el liderazgo frente a los grandes países del mundo.

–La participación de España en la estabilización de situaciones post-conflicto en los Balcanes y en la misión ISAF en Afganistán también ha dejado claro el compromiso multilateral del país, siempre

1 Cf. <<http://www.oecd.org/dac/stats/dac/rentables>> (última consulta: 28-VII-2009).

teniendo en cuenta la decisión de España de no reconocer Kosovo, visto con asombro por sus contrapartes europeas.

La crítica a la política exterior del gobierno socialista

Pero a pesar de estas nuevas orientaciones a la política exterior del Gobierno de Rodríguez Zapatero le llueven críticas por la ausencia de un planteamiento estratégico, que la «convierte en reactiva, cuando no en meramente intuitiva» (Areilza/Torreblanca 2009) y por la relación con América Latina, que se resumen en la denuncia de una «errática política exterior de Zapatero» (Castañeda 2008). Aunque esta crítica pueda estar motivada por intereses muy divergentes, subraya la ausencia de una acción externa multidimensional, como consecuencia de actuar en campos bastante diferenciados sin un denominador común reconocible. Así, la política exterior de España se ha convertido en un campo de disenso profundo entre las fuerzas políticas internas. Por otra parte —en el argumento de Esther Barbé (2006: 1)— no existe un ambiente internacional favorable para la implementación de la visión de política exterior del gobierno socialista. Siguiendo este argumento, podemos detectar los siguientes ejes de debate actual de la acción exterior de España:

Tras la experiencia de los años de crispación en la política interior, cabe preguntarse si puede hablarse ya de una cierta normalización del disenso interno, consecuencia de alguna manera también del interés del presidente de gobierno por «parlamentarizar» la política exterior, que la expone inmediatamente al conflicto de opiniones. Surge de inmediato la cuestión de la valoración de una política exterior controvertida, ya sea como factor limitador del posible éxito en el ámbito externo o por el ruido político normal ante una creciente funcionalidad de la política exterior en el debate interno, tanto por parte del gobierno como de la oposición.

El gobierno socialista se ha puesto a la tarea de buscar una legitimidad democrática para su política exterior (Barbé 2006: 3), como señaló también en el discurso en el Museo del Prado el día 16 de junio de 2008 el Presidente de Gobierno; como una política exterior «al servicio del conjunto de la sociedad española; y no sólo *para* ella, sino diseñada *con* ella, es decir, contando con todos los actores públicos y privados posibles» (Rodríguez Zapatero 2008: 2). Sin embargo, esta

tarea —oportuna para acomodar en lo posible la multiplicidad de voces y agentes con proyección internacional a un consenso básico— está aún pendiente en la gestión gubernamental, ya que no se ha iniciado todavía el cambio correspondiente en la diplomacia del MAEC.

El Presidente de Gobierno ha manifestado su interés por crear una identidad internacional propia de su gestión en materia de política exterior, para lo cual ha diseñado algunos identificadores como la Alianza de las Civilizaciones o el compromiso con el incremento de la cooperación al desarrollo. Para cumplir con este propósito «ha de existir una continuidad de propósito y una lenta decantación que otorgue identidad a la política exterior y que permita consolidar alianzas y posiciones» (Duran i Lleida 2009: 325).

Sin embargo, se ha señalado que continúa presente un problema de falta de coordinación política en el manejo de la acción externa española, que el Presidente de Gobierno quiere subsanar «asumiendo la responsabilidad central de marcar el rumbo y de dar voz a nuestra política exterior» (Rodríguez Zapatero 2008: 3) por sí mismo. Esta centralización de la política exterior en el Palacio de La Moncloa (evidente en el repentino anuncio a finales de marzo de 2009 de la retirada de las tropas españolas estacionadas en el Kosovo) parece ser la vía central para solventar las descoordinaciones entre los diferentes Ministerios, camino que parece cercano a la práctica ampliamente criticada del gobierno popular, que dejó un margen muy limitado al Ministerio de Asuntos Exteriores en la ejecución de sus prioridades.

En el afán de potenciar la acción exterior de España será, pues, necesario evaluar el ámbito tanto interno como internacional en el que se desenvuelve la política exterior del gobierno socialista, atendiendo especialmente a su segunda legislatura, pero trayendo a colación algunas referencias del primer período. En este contexto, habrá que considerar las características del ámbito internacional en la segunda legislatura del gobierno socialista, en el cual España quiere impactar como «potencia media que ocupa un singular espacio estratégico en el actual mundo multipolar», «una nación que está llamada a tener un peso creciente en la Comunidad Internacional si sabe hacer valer, con capacidad de diálogo y persuasión, su condición de puente entre regiones, entre culturas, entre países ricos y pobres» (Rodríguez Zapatero 2008: 1).

Las bases éticas de la política exterior socialista: los alcances de «una política exterior comprometida»

Como fundamento de la política exterior con bases éticas, el Presidente de Gobierno ha intentado posicionar a España como «sinónimo de solidaridad, de justicia, de humanidad en todos los rincones del mundo» (Rodríguez Zapatero 2008: 2). Este anhelo por definir una «Marca España» para las relaciones internacionales de su país requiere un proceso continuo y paciente de construcción si se desea escapar con este planteamiento de la coyuntura a la que abocan las claves de la política interna del país. El peligro de que el mayor énfasis en una política exterior con fundamento ético-valorativo pueda a su vez abrir un campo de divergencias ideológicas con la oposición es real: puede ocurrir como consecuencia de la europeización de las políticas exteriores de los países miembros, como señala Barbé (2006: 2), que no permite establecer identificadores éticos claros; puede resultar también como característica de la fase posterior a la crispación de la política española en general. Así desemboca en debates secundarios sobre la legalidad y la legitimidad de ciertas acciones de la política exterior, que el gobierno ha tratado de evitar con mayores niveles de participación social (por ejemplo, la participación de ONGs en la política de cooperación) y la diplomacia parlamentaria. Sin embargo, estos debates sobre valores resultan difíciles de resolver y consensuar, cuando no logran conectar por alguna vía con posiciones ya establecidas en el pasado. El Gobierno ha intentado buscar respaldo para nuevos impulsos o iniciativas para esta a nueva fase de la política exterior recurriendo a líneas de continuidad desde la transición.

Resalta el *compromiso con una vocación europea y europeísta* de la política exterior, que el mismo Gobierno socialista trata de presentar como la línea de continuidad desde la transición, saltándose de esta manera la fase de la política exterior del Gobierno popular, en cuya corrección se había empeñado desde 2004. Sin embargo, el viaje de regreso «al corazón europeo» no ha permitido reubicar al país en el núcleo duro de la UE (Duran i Lleida 2009: 328), de manera que Europa se ha visto solamente como un objetivo de la política exterior de España y ésta se ha apartado del compromiso con el progreso de la UE como parte de ella. En este sentido, el Gobierno socialista sigue siendo prisionero del discurso del PP, al considerar el proceso político europeo

desde un punto de vista demasiado centrado en el acceso a los fondos regionales y estructurales, para evitar una posición de España como contribuyente neto de la UE. Al adoptar esta vía de articulación de intereses, España ha dejado de ser un actor decisivo en el ámbito europeo y se ha convertido de hecho en un factor de apoyo a las decisiones que se toman en otros lugares y por otros actores (Barbé 2006: 10).

La segunda dimensión es el *compromiso iberoamericano* con el fin de fortalecer la comunidad con los países iberoamericanos, en torno al cual también se consideran precisos reajustes por el Gobierno socialista al terminar la era de Aznar y su distanciamiento con América Latina. La recuperación de un papel articulador de las relaciones euro-latino-americanas por parte de España se ha hecho especialmente evidente en el caso de Cuba, en las cuales —según el embajador de España en EE. UU.—² también se ha ido implementando un papel de facilitador para los mismos EE. UU. Por supuesto, esta histórica cercanía forma parte del inventario establecido de la acción exterior de España, pero está cada día menos asegurada de manera gratuita: por un lado, México y Brasil cada vez necesitan menos a España (Areilza/Torreblanca 2009), por lo cual será indispensable desarrollar una cooperación y un diálogo político innovador en base a nuevos instrumentos si se pretende mantener un atractivo suficiente para con estos países; por otro, no será suficiente invocar los fundamentos históricos de la relación en el marco de la Comunidad Iberoamericana, especialmente ante los festejos de los Bicentenarios en una región con una ola de gobiernos con un compromiso democrático dudoso y un fuerte tinte populista, que podría desembocar en situaciones difíciles en la observancia de los derechos humanos y civiles. Es en este contexto que se encontrarán de inmediato las tensiones de una política con fuerte fundamento ético y validez universal de valores, a las que el mismo Gobierno tendrá que enfrentarse. El caso de Cuba —a pesar de las últimas decisiones de la administración Obama por facilitar los contactos entre la isla y EE. UU.— va a seguir siendo un punto de disenso generalizado con la oposición

2 Andrés Cala: «US reaches out to Latin America — with help from Spain», en: *The Christian Science Monitor*, del 17 de abril de 2009: «Ambassador Dezcarral says that the US has in the past asked Spain to intercede on its behalf when it clashed with Latin American leaders, although he declined to cite concrete examples. “They recognize our ability to pass along messages and to mitigate diplomatic incidents, big and small”».

del PP. Además, España, justamente en la relación con Cuba, está viendo que las dinámicas de europeizar o «bilateralizar» las relaciones con la isla en función de la coyuntura no pueden tener éxito a más largo plazo para asentar su protagonismo en las relaciones con América Latina. Aunque el *up-loading* (Börzel 2001: 4) de arreglos y preferencias de política nacionales a nivel europeo reduce costes y genera reconocimiento nacional, el *down-loading* de decisiones europeas a nivel nacional implica mayores costes de adaptación. Esta interrelación de dinámicas a nivel de las políticas europeas todavía no es calculable de antemano en materia de política exterior para los gobiernos participantes, sin embargo, es evidente que un recurso exagerado a estas modalidades no amplía el espacio de acción del respectivo país y a la larga podría estar minando la aceptación por parte de los demás miembros de la Unión. La intención de ampliar su papel de interlocutor privilegiado en la relación con Cuba (Arenal 2008: 342) podría verse afectada por la creciente europeización de la relación y la actitud unas veces provocadora y otras condescendiente del régimen en La Habana.

En cuando al *espacio mediterráneo*, éste siempre fue un área de mayor proyección de la política exterior de España, iniciada con la Política Mediterránea Avanzada de los años noventa, pasando por la fundación del Proceso de Barcelona en 1995 y la Conferencia de «Barcelona+10» en el año 2005. Con la pérdida de la iniciativa política en la región en favor de Francia, que lanzó su propuesta de la Unión del Mediterráneo desconectada inicialmente del Proceso de Barcelona, España logró al fin, con la ayuda de otros socios europeos, que Barcelona se convirtiera en la sede del proceso fusionado. La política exterior española debe seguir prestando mayor atención al desarrollo de las políticas en este campo. Sin embargo, la lentitud y la inercia de los avances implican plantearse qué instrumentos puede emplear el país para generar un mayor compromiso con este proceso político en el mundo árabe, por un lado, y por parte de la UE, por el otro. Mientras que algunos observadores ya detectan «demasiados años de fracasos bilaterales europeos» (Areilza/Torreblanca 2009) y abogan por un esfuerzo comunitario europeo, siguen estando presentes perfiles bilaterales de España en la región. En esta ponderación entre lo comunitario y lo bilateral hay que sopesar no solamente el aumento de los recursos financieros y la integración de la Unión del Mediterráneo en la instrumentalidad de la Política de la Vecindad, sino también el incre-

mento de la oferta que desde los intereses españoles se pueda movilizar para generar en esta relación una dinámica diferente. El perfil bilateral de las relaciones con Marruecos y Argelia en cuanto a la cooperación en materia de cultura, energía y migración, al igual que respecto al tema del Sahara Occidental, no necesariamente facilita un avance de carácter europeo, una situación que se aplica de igual manera a los demás protagonistas europeos en la región como Francia, Italia y Reino Unido. Los esfuerzos españoles por lograr un *up-loading* (Börzel 2001) de los temas migratorios a nivel europeo, en el formato de una política comunitaria migratoria, no encuentran el eco deseado entre los demás miembros de la Unión. El énfasis del Gobierno de Rodríguez Zapatero sobre África Occidental, en términos del diálogo político y de la ampliación de la cooperación al desarrollo con esta región, es visible pero falta coordinación con otros donantes, ya que ante el avance del tráfico de drogas y la necesidad de apoyo para la solidificación de las estructuras de seguridad en estos países será indispensable una acción concertada para producir resultados por lo menos a medio plazo.

A partir de estas líneas de continuidad de la política exterior de España desde su retorno a la democracia siempre ha habido nuevos acentos e impulsos para alcanzar dinámicas innovadoras, ya sea en el ámbito europeo, en el espacio iberoamericano o en el Mediterráneo. Una característica continua ha sido también la ambigüedad entre lo bilateral y lo comunitario, entre el protagonismo y la política de bajo perfil en la (auto)percepción de la política exterior de España, dependiendo de la valoración del lugar que le es asignado por los demás poderes y del lugar que realmente sea capaz de ocupar con base a los instrumentos, recursos e iniciativas y compromisos en esta materia. La «política exterior comprometida», por lo tanto, encontrará sus límites en estos condicionamientos internos y externos, que varían en función de la configuración de la política internacional y los medios de los cuales dispone cada país.

España como potencia media o gran potencia de alcance parcial

La definición del lugar de España en la política internacional (perspectiva de estatus) y de su papel (perspectiva del modelo de acción) son dos elementos centrales en el debate abierto sobre la dirección

hacia la que debería orientarse la acción exterior y el consenso interno del país. Los debates al respecto consideran que la posición de España como tercer inversor mundial y el aumento de los recursos para la cooperación al desarrollo en 2008 hasta un 0,43% del PIB, un incremento del 19,4% frente al año 2007, son unos elementos centrales para poder aspirar a cumplir un papel central en la política internacional. La comparación con Italia, cuya presencia en las cumbres internacionales no se ha cuestionado, ha estimulado los esfuerzos por recibir un tratamiento de igual derecho, ya que España ha logrado sobrepasar a aquel país en el PIB y el PIB p.c. Con este argumento se pretende un reconocimiento por parte de la comunidad internacional y se está llamando a las puertas de las reuniones cumbre, para recibir una posibilidad de participar en la toma de decisiones a nivel mundial. A primera vista, esta línea de argumentación se basa en una visión de estatus, sin tener en cuenta las implicaciones que tiene el modelo de acción de potencia media en las relaciones internacionales en la experiencia de países parecidos.

Potencias medias: un modelo de acción

Para describir este modelo hay que destacar elementos de comportamiento (más allá del estatus) de una «potencia media»: esto es, una forma de desempeñar un rol para aquellos países que no están en condiciones de cambiar el carácter del sistema internacional mediante su acción unilateral, pero sí tienen capacidad para ejercer influencia dentro de un sistema de alianza con otras naciones del mismo peso político (Mares 1988: 87). El rol de esta «potencia media» revela claramente la necesidad de crear un perfil de política exterior que no amenace a las naciones de gran potencia, sino que opere dentro de las posibilidades reales de una potencia de ese tamaño. Para describir más detalladamente el concepto de «potencia media» es preciso tener en cuenta tres criterios básicos:

1. El criterio de la posición dentro de la jerarquía internacional.
2. Un criterio relacional, que se define por las relaciones con otras naciones con base a sus habilidades técnicas y sus recursos sociales y no tanto en consideración a los atributos estructurales.
3. El criterio del comportamiento, que se orienta, para la definición del rol de las «potencias medias», en el concepto del *good international*

citizenship, de las actividades multilaterales, de la creación de asociaciones e instituciones y finalmente en su habilidad de encontrar un consenso en situaciones conflictivas (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 19).

Las «potencias medias» procuran establecer contacto con naciones de una misma orientación que se ubican en un mismo nivel en la jerarquía internacional, con el fin de establecer cooperaciones y fomentar valores como el *good international citizenship*, dispuestas a compartir el rol de intermediario y estimulador del multilateralismo y del internacionalismo liberal. Esto implica ante todo una búsqueda de soluciones pacíficas para los conflictos y el fomento de instituciones internacionales, a partir de un compromiso ético de actuar en la política interna y exterior (Bélanger/Mace 1999: 172).

En el presente análisis, se adopta como base el criterio del comportamiento, porque los demás criterios mencionados son considerados como complementarios. El concepto realista sólo permite, de forma limitada, facilitar el entendimiento de la política exterior concreta de un país, pero es importante considerar esos elementos cuando se trata de describir el marco dentro del cual se pueda establecer la política de una «potencia media».

La importancia de las «potencias medias» ha crecido permanentemente en la política internacional de la posguerra en Europa, aunque estos países ascendieron en el contexto de la confrontación en la «Guerra Fría». Mientras dominó una perspectiva geopolítica y realista, que prefería una definición con base a criterios objetivos como la extensión geográfica, el acceso a los recursos, el volumen de poder, etc., prevaleció la búsqueda de un grado de independencia de las «potencias medias» en relación con las «grandes potencias» aplicando esos mismos criterios. La habilidad para asegurarse una autonomía relativa resultó así un criterio específico para una «potencia media», más allá de atributos geopolíticos y con especial énfasis en los comportamientos propios de esta categoría. Se identificaron así como casos típicos de «potencias medias» los de Australia, Canadá, Noruega y Suecia (Bélanger/Mace 1999: 153). Siguiendo este criterio se advierte la importancia entre el rol de una «potencia media» y la configuración dentro del sistema internacional, de manera que adquieren una importancia destacada el nivel en la jerarquía internacional, la dimensión de la integración en la región, la estructura multipolar y la relación con los demás actores dentro del mismo sistema internacional. Sin embargo, se

han de considerar las características del comportamiento no solamente en el marco relativo de acción, que se puede definir por las restricciones estructurales, sino también la voluntad política y las habilidades técnicas y diplomáticas de una nación para poder asumir una posición de «potencia media» en las relaciones internacionales: la definición concreta de una «potencia media» depende de la configuración específica del sistema internacional y de la concepción actualmente decisiva del orden político internacional y se realiza en la especificación concreta del rol que estas naciones «potencias medias» puedan desempeñar. Un cambio en el sistema internacional que tenga influencia sobre el marco de actividades para el desarrollo de *low politics* facilita el rol de las «potencias medias», mientras que las fases marcadas por temas de *high politics* como seguridad, etc., reducen considerablemente su marco de actividades (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 21). Desde esta perspectiva, el rol de las «potencias medias» crece en el ámbito de los problemas económicos, sociales y del medio ambiente.

En la medida en que disminuye el peso del liderazgo estructural (como ocurrió, por ejemplo, después de la Guerra Fría) y se abre la agenda política, se amplía igualmente el escenario para las «potencias medias», que pueden asumir tareas de coordinación, de «agenda *setting*» y de creación de asociaciones e instituciones. Un ámbito de implementación posible para esas habilidades se encuentra precisamente en la política de integración regional, ya que brinda la oportunidad de definición de estatus y de posicionamiento a nivel intencional (Bélanger/Mace 1999: 155). A pesar de que, en el pasado, estas políticas regionales han sido realizadas por las superpotencias, pueden verse hoy en día como campo de actividad fértil para las «potencias medias», porque les permiten fomentar las tendencias hacia un mayor multilateralismo, con más participación de actores sociales en los procesos políticos, y, de este modo, les ofrece la posibilidad de una política exterior más activa y descentralizada.

Tomando estos elementos como base de un *role-model* para una potencia media, hay que preguntarse si el Gobierno socialista ha iniciado actividades que encajen en esta concepción, teniendo en cuenta que su participación en la integración europea puede limitar o potenciar el desarrollo de la política exterior de una potencia media.

La política internacional y el gobierno socialista en su segunda fase

La decisión del Presidente de Gobierno de ordenar el regreso de las tropas españolas de Irak como primera decisión de su gestión gubernamental en 2004 marcó el distanciamiento y el enfriamiento de la relación con el Gobierno estadounidense durante la administración de George W. Bush. Este compromiso electoral se convirtió en piedra de toque para el desarrollo de una relación al menos mínimamente diplomática entre los dos gobiernos, pero la distancia entre Washington y Madrid siguió siendo insalvable. Con la elección de Barack Obama como presidente de EE. UU., la relación puede haber entrado en un proceso de recalentamiento a partir de la vocación multilateral de la política exterior de la administración Obama. Sin embargo, la posición del Gobierno socialista sobre el reconocimiento de Kosovo, en el que España se mantiene en el grupo proserbio compuesto por Rusia, Albania, Rumania y Grecia, y la repentina decisión de suspender la participación en la misión internacional del Kosovo no han contribuido al afianzamiento de la posición de Madrid ante la nueva administración estadounidense. Por supuesto, la orientación multilateral en Washington abre espacios para iniciativas del Gobierno socialista y puede representar una oportunidad para España, pero hasta la fecha se mantiene más bien una actitud del *status-seeker* en la política de Rodríguez Zapatero, reflejada en la celebración de las alabanzas recibidas por parte del Presidente de EE. UU. (Moratinos 2009: 23). Al mismo tiempo, es perceptible la mayor competencia por espacios en la política internacional (reflejada en el difícil acceso del país a los G-20), por lo que España debería asumir una actitud más proactiva y dinámica para relanzar la relación bilateral, especialmente ante la perspectiva de ser anfitriona de la Cumbre entre EE. UU. y la UE durante su Presidencia europea en el primer semestre de 2010.

Para esta Presidencia del Consejo Europeo, España necesitará de nuevos impulsos e innovaciones: por ejemplo, en materia de cooperación al desarrollo con el aumento del presupuesto y un enfoque más articulado sobre la África subsahariana. Pero la agenda de la Presidencia de 2010 se presenta muy complicada: por una parte, es preciso coordinar políticas en el marco de la troika formada con Bélgica y entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de junio de 2011; por otra, el país tendrá que asumir las funciones diversas de gerente neutral, mediador, fuente de iniciativas y represen-

tante externo de la UE que corresponden a una Presidencia (Kietz 2008), apartándose de alguna manera de los intereses nacionales y su persecución. La experiencia de la última Presidencia de España en 2002 es aleccionadora, ya que el Gobierno de José María Aznar no logró compatibilizar estas funciones e intereses divergentes de manera exitosa (Barbé 2003: 48) y el país quedó fuera del debate europeo. Las «Directrices de actuación para la Presidencia Española de la Unión Europea en 2010» aprobadas por el Consejo de Ministros el día 23 de enero de 2009³ dejan claras los ejes de esta gestión, que cubre la Agenda Social: el Plan de Energía 2010-2012; el Plan de Ejecución del paquete Cambio Climático que se acordará en Copenhague en diciembre de 2009; la Estrategia económica del post-Lisboa; el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la fase 2010-2014, que sustituirá el programa de La Haya; y la realización de las ya mencionadas Cumbres. La coincidencia de la Presidencia con el año contra la pobreza y la exclusión pondrá exigencias adicionales para la diplomacia española a la hora de lograr una gestión que logre aumentar la cohesión y coherencia de las políticas europeas.

El pragmatismo en la persecución y defensa de sus intereses económicos en los nuevos mercados de Asia han permitido a España ampliar su presencia más allá de los espacios tradicionales de acceso, como Iberoamérica. Aunque es precisa una mayor diversificación de las inversiones españolas en el mundo, el país tiene una base muy ventajosa para lograr una aceptación muy amplia entre los actores políticos a nivel global: España puede recurrir a su *soft power* que le permite penetrar amplios estratos de la sociedad mundial y abrirse de esta manera el acceso político. El *soft power* (Nye 2004), entendido como el atractivo de un país y su estilo de vida, aporta potencial político, en base al reconocimiento de su comportamiento interno y externo, y se ha vuelto un elemento central para el espacio de acción de poderes medios en las relaciones internacionales. En este terreno cuentan especialmente el atractivo de los valores y la ética que orientan un comportamiento que sea ejemplo de convivencia pacífica y dé credibilidad para la intervención en los asuntos internacionales. El gran activo que en este sentido puede aportar España es su cultura y la visibilidad mundial de ésta, no solamente en términos de la cultura peninsular sino en

3 Cf. <<http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2008/230109-enlaceUE>> (última consulta: 28-VII-2009).

el sentido más amplio de la cultura en español. El alcance potencial de este capital social no ha sido aprovechado hasta la fecha en términos políticos para la proyección del país en el mundo. Esta consideración no debe interpretarse como un llamamiento a una politización del quehacer cultural, sino para aprovechar los puntos de contacto, los intercambios y los diálogos que pueden crearse desde esta presencia cultural, no solamente para los propios ámbitos culturales, sino también para los impulsos en las sociedades y los medios a nivel mundial. Este gran potencial no ha encontrado hasta la fecha su uso razonable para promover a España en el ámbito de las Naciones Unidas, donde el país no juega un papel destacado, ni en los organismos e instituciones de éstas, ni en el planteamiento de la comunidad internacional reunida en Nueva York. La ampliación de su presencia es esencial tanto para relanzar las relaciones transatlánticas y las recién iniciadas ligas con África Occidental, como para conseguir un nuevo impulso en Iberoamérica, donde se quiere dar un «salto cualitativo» para los lazos UE-América Latina en 2010.⁴

Retos para la acción externa de España

A partir de la discusión inicial sobre el mayor nivel de conflictividad en el debate sobre la política exterior de España, hay que considerar cuáles podrían ser los elementos para facilitar el consenso y enmarcar la acción exterior española para lograr mayor proyección y, finalmente, obtener resultados con miras al año 2010, que será de la máxima importancia para la gestión gubernamental.

4 Cf. las declaraciones del secretario de Estado para Iberoamérica Juan Pablo de Laiglesia en Montevideo, el día 11 de junio de 2009: «El mensaje es doble: queremos aprovechar la presidencia de la Unión para impulsar un salto cualitativo en las relaciones entre la UE y América Latina, tanto a nivel global, como a nivel de los grupos subregionales “latinoamericanos”». Insistió en que la intención de España es «pasar de las declaraciones a planes de acción concretos que permitan además hacer de este ejercicio de diálogo entre Europa y América Latina una constante en nuestras agendas, con elementos de seguimiento»; añadiendo que la preocupación de España es «hacer del diálogo algo más permanente y no sólo circunscrito al momento de celebración de las cumbres», con un «plan de acción que nos marque vías de actuación conjunta para el futuro». <<http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/espana-impulsara-un-salto-cualitativo-en-los-lazos-ue-america-latina-en-2010-75133>> (última consulta: 28-VII-2009).

Es preciso plantearse cómo se logrará compatibilizar el discurso ético con los intereses materiales del país y cuáles podrían ser ingredientes de un plan de acción concreto en las diferentes áreas temáticas y regiones que deben cubrirse. La respuesta a estas cuestiones tiene alcances muy diferenciados, pero podría ser útil para el debate de futuro:

1. Un país con una política exterior basada en valores no puede establecer una estrategia, porque los valores no permiten definir prioridades. Se corre así el riesgo de una sobrecarga de expectativas no alcanzables tanto hacia el interior como hacia el exterior, lo que puede desembocar en una contracción del espacio de acción existente y reconocido por los demás actores (internacionales).

2. Por lo tanto, es recomendable hacer un riguroso examen de los intereses nacionales, que hasta la fecha brilla por su ausencia. Sin esta revisión, que debe incluir también a los actores sociales, no será posible generar mayor consenso, legitimidad y apoyo para la gestión gubernamental, que de este modo podría quedar reducida a un voluntarismo político expuesto, por su propia naturaleza, a mayores niveles de crítica.

3. Es preciso considerar la identidad nacional en materia de política exterior (especialmente cuando el país se enfrenta a una ligazón muy estrecha con la política interna) y tratar de ubicarla en las condiciones de la política internacional actual. De esto pueden identificarse asignaturas pendientes y opciones reales, más allá de planteamientos que reflejan más la ambición que las posibilidades reales.

4. Hay que preguntarse si España realmente dispone de los medios para poder sostener una política exterior activista a más largo plazo, tanto en lo que se refiere a los medios diplomáticos como a la capacidad de respuesta e iniciativa en la política internacional. Además habrá que examinar la disponibilidad de los medios precisos para impulsar actividades concretas, lo que puede haber mejorado con la integración de la cooperación al desarrollo en el ámbito institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Sin embargo, una revisión somera de los vectores de la política exterior española provoca ciertas dudas a este respecto, en particular en lo que se refiere a algunos ejes estratégicos de la cooperación externa del país:

–*Ejemplo 1: La relación con África.* En el Plan África para el período 2009-2012 (AECID/MAEC 2008), que cubre el área subsahariana, se identifican diez países prioritarios: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí y

Nigeria en África Central y Occidental; Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique en África Austral; y Kenia y Etiopía en África Oriental. Además, se menciona una categoría de «países de especial seguimiento», que deriva tanto de su potencialidad a medio plazo como de una situación de inestabilidad que suponga un riesgo para la paz y la seguridad regionales y comprende a Costa de Marfil, Zimbabwe, Sudán, Chad y la República Democrática del Congo. Adicionalmente, se declara que en el plano bilateral se intensificarán los esfuerzos para completar una red de Acuerdos de política migratoria y readmisión con los países prioritarios a estos efectos, como Senegal, Malí, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Conakry y Gambia, que se suman a los ya incluidos con Nigeria y Guinea Bissau. Es decir, se trata de un total de 19 países, 19 prioridades que se quieren cubrir con un nuevo despliegue diplomático mediante la apertura de embajadas y oficinas técnicas de cooperación. Será obviamente difícil articular una política exterior coherente y al mismo tiempo efectiva con una cantidad tan amplia de países destinatarios.

—*Ejemplo 2: La Alianza de Civilizaciones.* Con la *propuesta* de una Alianza de Civilizaciones, hecha en su primer discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004 y considerada «la primera aportación teórica española a la agenda de las Naciones Unidas» (Valenzuela 2007: 275), el presidente del Gobierno español lanzó una iniciativa que, tras la experiencia de los atentados de Atocha, abría un debate sobre las condiciones de convivencia entre el mundo occidental y el mundo islámico. Aparte de las consideraciones conceptuales que podría tener este planteamiento unificador de campos religiosos, cabe preguntarse si esta Alianza ha abierto nuevas oportunidades a la política exterior española, si esta iniciativa permite suficiente protagonismo internacional y si dispone de suficientes fondos para generar propuestas factibles (Barbé 2006: 6). La iniciativa, que logró el apoyo del Primer Ministro de Turquía, Recep Erdogan, expresa el anhelo del PSOE por hacer efectiva en el ámbito internacional una «democracia cosmopolita», animada por una visión universalista y un diseño fundamentalmente multilateralista de la política internacional. Sin embargo, el anhelo que la caracteriza, en opinión de algunos observadores, «es excesivamente ambicioso y está por encima de las posibilidades objetivas de un país como España, de influencia política y peso económico limitados (a pesar de que se consideró un éxito

diplomático su asunción por las Naciones Unidas)» (Barreñada 2005: 84). Que el Secretario General de la ONU Kofi Annan haya acogido la Alianza como proyecto de su organización y comisionado al ex-presidente de Portugal Jorge Sampaio para dirigirlo, representa sin duda un éxito para España. Pero después de haber celebrado, en abril de 2009, el segundo Foro de la Alianza en Estambul, subsisten elementos que ponen de manifiesto las limitaciones de este esfuerzo: por un lado, se mantiene una visión muy gubernamentalista, que no comprende en su diseño interno una participación real de las organizaciones de la sociedad civil; por otro, parece reducirse a un proyecto euro-mediterráneo, lo cual limita claramente su alcance (Kausch/Barreñada 2005: 16 y ss.). Aunque cuenta con una amplia lista de más de 60 gobiernos e instituciones, solamente 13 han elaborado hasta la fecha Planes Nacionales⁵. Se mantiene además la situación financiera precaria de la Alianza. España no parece estar suficientemente apoyada por la comunidad internacional para hacer operativo un proyecto de tal envergadura, lo que demuestra que iniciativas de carácter global como la Alianza necesitan mayores niveles de preparación y generación de cooperación sustantiva con otros países del mundo. Estas iniciativas precisan verse enmarcadas entre los actores internacionales para que no acaben como eventos solitarios de una política exterior sin un andamiaje internacional adecuado.

—*Ejemplo 3: Incompatibilidades entre multi- y bilateralismo.* Compatibilizar un *discurso* multilateralista y una política bilateral es una tarea insoslayable. Una «política exterior comprometida» tiene que ser compatible con el hecho de que el 60% de la cooperación al desarrollo oficial se maneja de manera bilateral (Barbé 2006: 21). El repliegue de Kosovo, explicado en primer momento como una decisión coherente con el no reconocimiento de la antigua provincia serbia, pero que más bien parece obedecer a razones de política interior, no facilita la confianza internacional necesaria para una mayor proyección y presencia en este ámbito.

Para restablecer el consenso, definido por algunos observadores como consigna del proceso político español (Chari/Heywood 2009: 33), en áreas básicas de la política externa, especialmente ante la Presidencia

5 Cf. <<http://www.unaoc.org/content/view/228/218/lang,english>> (última consulta: 28-VII-2009).

española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, sería preciso pasar del papel del *status-seeker* al modelo de acción concreto en el comportamiento internacional. Solamente así se lograría superar las confrontaciones estériles y entrar en una nueva etapa de política exterior estratégica y sostenible para el país, sin recurrir a los viejos lemas de un debate pasado entre «más España o más Europa» que impide desarrollar las capacidades y potencias de la acción exterior de España. Si las asignaturas pendientes de la política exterior de España siguen siendo «el retorno a una diplomacia de consenso, de diálogo; la aproximación de la diplomacia al ciudadano y, por último, la reforma del servicio exterior» (Moratinos 2005: 46), a los responsables del Gobierno de España les queda un largo trecho por delante.

Bibliografía

- AECID/MAEC (2008): *Plan África 2009-2012*. Madrid.
- AREILZA, José María de/TORREBLANCA, José Ignacio (2009): «Diagnóstica diferencial, política Exterior», en: *Foreign Policy en Español*, junio-julio, 28-36.
- ARENAL, Celestino del (2007): «Más allá de la Cumbre de Santiago de Chile», en: *Nombres Propios*. Madrid: Fundación Carolina, 201-205.
- (2008): «Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007», en: *Anuario Internacional CIDOB 2008*. Barcelona: Fundación CIDOB, 337-350.
- BARBÉ, Esther (2003): «The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?», en: *Journal of Common Market Studies*, núm. 41, 45-48.
- (2006): «Dissent and Adversity: Spain's Foreign and Security Policy in 2005», en: *CIDOB International Yearbook 2005*. Barcelona: Barcelona: Fundación CIDOB, 1-28.
- BARREÑADA, Isaías (2005): «Alianza de Civilizaciones, de propuesta controvertida a imperativo político», en: *Poder y Democracia: los retos del multilateralismo* (Anuario CIP 2006). Barcelona: Icaria, pp. 79-98.
- BÉLANGER, Louis/MACE, Gordon (1999): «Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas», en: Mace, Gordon/Bélanger, Louis *et al.* (eds.), *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. London: Boulder, 153-173.
- BÖRZEL, Tanja (2001): *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State responses to Europeanization* (Queen's Paper on Europeanization 4). Belfast: Queens University.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (2004): «Política exterior y de seguridad de España en 2003», en: *Anuario Internacional CIDOB 2003*. Barcelona: Fundación CIDOB, 25-36.
- CASTAÑEDA, Jorge (2008): «La errática política exterior de Zapatero», en: *El País*, 4 de julio.

- CHARI, Raj/HEYWOOD, Paul M. (2009): «Analysing the Policy Process in Democratic Spain», en: *West European Politics*, vol. 32, núm. 1, 26-54.
- COOPER, Andrew F./HIGGOTT, Ricard A./NOSSAL, Kim R. (1993): *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- DURAN I LLEIDA, Josep A. (2009): «Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española», en: *Anuario Internacional CIDOB 2009*. Barcelona: Fundación CIDOB, 325-335.
- ENCARNACIÓN, Omar G. (2009): «Spain remade, Again», en: *Current History*, vol. 108, núm. 716, 117-123.
- GILLESPIE, Richard (2002): «Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio», en: *Anuario Internacional CIDOB 2001*. Barcelona: Fundación CIDOB, 23-33.
- KAUSCH, Kristina/BARREÑADA, Isaías (2005): *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy*. Madrid: ICEI/FRIDE (Working paper, 13).
- KIETZ, Daniela (2008): «The Presidency in the Council System: Functions, Scope for Manoeuvre and Room for Improvement», en: Kietz, Daniela/Perthes, Volker (eds.), *The Potential of the Council Presidency. An Analysis of Germany's Chairmanship of the EU, 2007*. Berlin: SWP (Research Paper 01), 7-18.
- MAIHOLD, Günther (2006): «Espagne: le retour vers l'Europe», en: *Politique Étrangère*, núm. 1, Paris, 159-170.
- (2007): «La crispación. Instrumentos y efectos de la polarización política en España», en: Bernecker, Walther L./Maihold, Günther (eds.), *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 393-408.
- MARES, David R. (1988): «Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986», en: *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 3, 81-107.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2005): «Discurso en la Escuela Diplomática», en: *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé*. Madrid: MAEC, 46-49.
- (2009): «España, por fin en su sitio. Cuatro cumbres para la historia», en: *Política Exterior*, vol. 23, núm. 129, 19-24.
- NYE, Joseph A. (2004): *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- PAUL, Thazha Varkey (2005): «Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy», en: *International Security*, vol. 30, núm. 1, 46-71.
- POWELL, Charles (2003): «Política exterior y de seguridad de España», en: *Anuario Internacional CIDOB 2002*. Barcelona: Fundación CIDOB, 29-40.
- REAL INSTITUTO ELCANO (2009): *Spain and the G-20: A Strategic Proposal for Enhancing its Role in Global Governance*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2008): Conferencia del Presidente del Gobierno «En Interés de España: una política exterior comprometida», Museo del Prado, 16 de

- junio, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/00027 (último acceso: 28-VII-09)
- SÁNCHEZ MATEOS, Elvira (2001): «Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?», en: *Anuario Internacional CIDOB 2000*. Barcelona: Fundación CIDOB, 27-34.
- VALENZUELA, Javier (2007): *Viajando con ZP*. Barcelona: Debate.
- WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.

Autores

WALTHER L. BERNECKER. Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad Erlangen-Nürnberg. Áreas de trabajo: Historia de España y América Latina, siglos XIX y XX. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Spanien-Handbuch. Geschichte und Gegenwart* (2006); *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española* (2007), junto con Günther Maihold; *Kampf der Erinnerungen. Der Spanische Bürgerkrieg in Politik und Gesellschaft, 1936-2006* (2008), junto con Sören Brinkmann; y *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur* (2008).

ANTONIO ELORZA. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid y director, en la misma, del Departamento de Ciencia Política III (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología). En los últimos años ha investigado sobre Cuba y los movimientos nacionalistas y/o fundamentalistas. Ha publicado *La guerra de Cuba, 1895-1898* (1998), con Elena Hernández-Sandoica; *Queridos camaradas. La Internacional Comunista y España, 1919-1939* (1999), con Marta Bizcarrondo; *Cuba/España. El dilema autonomista 1878-1898* (2001); *Umma. El integrismo en el Islam* (2002); *Un pueblo elegido* (2001); *Tras la huella de Sabino Arana* (2005); y *Los dos mensajes del Islam* (2008).

ÁNGEL ESTRADA. Jefe de Unidad del Servicio de Estudios del Banco de España. Áreas de trabajo: Mercado de Trabajo, Productividad, Crecimiento, Competencia. Entre sus últimas publicaciones: *The Mark-ups in the Spanish Economy: International Comparison and Recent Evolution; Documentos de Trabajo del Banco de España, 0905*; *El precio del petróleo y su efecto sobre el producto potencial de la economía* (conjuntamente con P. Hernández de Cos); *Documentos Ocasionales del Banco de España, 0902*; *La economía española en la UEM: los diez primeros años* (conjuntamente con J. F. Jimeno y J. L. Malo de Molina); y *Documentos Ocasionales del Banco de España, 0901*.

ELENA HERNÁNDEZ SANDOICA. Catedrática de Historia Contemporánea en la Universidad Complutense de Madrid. Áreas de trabajo preferentes: Historia de la historiografía, historia política e historia cultural, en especial la educación superior y la universidad. Dirige la *Historia de España Tercer Milenio* (en curso de publicación desde 1997) y diversas colecciones editoriales. Entre las más recientes publicaciones: *Nuevas Tendencias Historiográficas. Escribir historia hoy* (2004) y *Estudiantes contra Franco* (2007), en colaboración.

DIEGO ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ. Doctor en Derecho y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, es coautor de *Electoral Frameworks*, dentro del proyecto Administration Cost Elections (<<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf>>), y de dos ediciones de *Comentarios a la Ley de Extranjería* (2000); y autor de *El fracaso del autogobierno judicial* (2008). Ha publicado varios artículos en *Política Exterior*, entre los más recientes: «La acción cultural exterior y la eficacia del “poder blando”» (2006); «¿Un nuevo milagro alemán? La segunda gran coalición» (2006); «La hora de la “Westpolitik”» (2008); y «La Ley 52-2007 y el debate sobre la memoria histórica», en: Werner Altmann, Walther L. Bernecker y Ursula Vences (eds.), *Debates sobre la memoria histórica en España. Beiträge zu Geschichte, Literatur und Didaktik* (2009).

AXEL KREIENBRINK. Jefe de Sección «Investigación sobre Migración e Integración: Migraciones internacionales, Islam, Demografía» en el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Migración y Refugiados) de Núremberg (Alemania). Áreas de trabajo: inmigración, emigración, historia y política migratoria en España, Alemania, Europa. Entre sus últimas publicaciones: *Rückkehr aus Deutschland* (2007); *Family Reunification in Germany* (2007), junto con Stefan Rühl; *Kanada und Deutschland – Migration und Integration im Vergleich* (2008), junto con Petra Bendel; *España, país de inmigración. Evolución política entre europeización e intereses nacionales* (2008); *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición* (2009), junto con Luis Calvo Salgado, María José Fernández Vicente, Carlos Sanz Díaz y Gloria Sanz Lafuente.

GÜNTHER MAIHOLD. Doctorado en Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad de Regensburg (Alemania); profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín; director, entre 1999 y 2004, del Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano de Berlín; y desde 2004, subdirector del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/SWP de Berlín. Sus últimas publicaciones son: *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española* (2007), en colaboración con Walther L. Bernecker, *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista* (2007).

LUDGER MEES. Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Líneas de investigación y publicación más importantes: teoría e historia del nacionalismo; historia de los movimientos sociales; historiografía; historia contemporánea de Alemania; historia agraria de España. Entre sus publicaciones figuran: *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco* (2 vols., 1999 y 2001), junto con S. de Pablo y J. A. Rodríguez Ranz; *Nationalism, Violence, and Democracy. The Basque Clash of Identities* (2003); *Kampf um den Wein. Modernisierung und Interessenpolitik im spanischen Weinbau (Rioja, Navarra und Katalonien 1860-1940)* (2005), junto con H.-J. Puhle y K. J. Nagel; *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)* (2005), junto con S. de Pablo; y *El profeta pragmático. Aguirre, el primer lehendakari (1939-1960)* (2006).

MIGUEL Á. PRESNO LINERA. Profesor titular de derecho constitucional en la Universidad de Oviedo. Áreas de trabajo: derechos fundamentales, derecho europeo, partidos políticos y derecho electoral, derecho parlamentario, extranjería. Cabe mencionar, entre sus últimas publicaciones, *Una introducción cinematográfica al derecho* (2006), junto con Benjamín Rivaya; *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada* (2007); *Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (2007), en colaboración con Daniel Sarmiento; y *El derecho europeo de familia* (2008), junto con Daniel Sarmiento y Javier Mieres.

VÍCTOR URRUTIA. Catedrático de Sociología de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Fue director general de Asuntos

Religiosos (Ministerio de Justicia e Interior) entre 1994 y 1996, vicerrector de Profesorado de la UPV/EHU de 2000 a 2004, y senador por la Comunidad de Euskadi (2005-2009). Actualmente es Director General del Instituto Vasco de Estadística-Gobierno Vasco (EUSTAT). Áreas de trabajo: Sociología Urbana y Sociología de la Religión. Entre sus últimas publicaciones, destacan: «Los espacios urbanos de la desigualdad», en: *Diversidad y convivencia en las ciudades* (volumen colectivo, 2004); «Vivienda», en: *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006* (volumen colectivo, 2007); y «Church and State after Transition to Democracy: The Case of Spain», en: W. Safran (ed.), *The Secular and the Sacred. Nation, Religion and Politics* (2003).



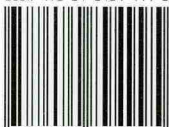
En el proceso de convergencia, España ha alcanzado ya el nivel medio europeo, por lo que parece difícil que pueda seguir creciendo a las tasas superiores al 2 ó 3% a las que se había acostumbrado. Resulta complicado, además, distinguir qué parte de sus efectos refleja la crisis internacional desatada en 2008, y qué parte es propia, como consecuencia del agotamiento de un modelo de crecimiento en el que ha pesado excesivamente el sector inmobiliario. También es difícil decidir si el país se enfrenta solamente a un momento de transición en su modelo económico o si se adentra en un proceso más amplio, a una revisión de lo alcanzado en los últimos treinta años en materia política y administrativa, en su articulación territorial e institucional y en su posición internacional. Está abierto un debate, cuyo resultado –y con él el destino del país– dependerá de la física y la química entre sus fuerzas políticas y sociales.



IBERO-AMERIKANISCHES INSTITUT
PREUSSISCHER KULTURBESITZ

IAI
P | K

ISBN 978-84-8489-499-5



9 788484 894995